

GIORGIO FUÀ

297113
17556

STUDI
PER LA
COMMISSIONE ECONOMICA EUROPEA
DELLE NAZIONI UNITE
1952 - 1955

(estratti dai SURVEYS annuali e dai BULLETINS trimestrali)

GIORGIO FUÀ

STUDI

PER LA

COMMISSIONE ECONOMICA EUROPEA
DELLE NAZIONI UNITE

1952 - 1955

(estratti dai SURVEYS annuali e dai BULLETINS trimestrali)

EUROPEAN OFFICE
OF THE UNITED NATIONS



OFFICE EUROPÉEN
DES NATIONS UNIES

Télégrammes : UNATIONS, GENEVE
Téléphone 33 10 00 33 20 00 33 40 00

Palais des Nations
GENÈVE

REF. No :
(à rappeler dans la réponse)

12 April 1955

TO WHOM IT MAY CONCERN

On the occasion of the departure of Mr. Giorgio Fuà from the Secretariat of the Economic Commission for Europe I should like to place on record my extremely high regard for him both as an economist and as a person.

I can say without exaggeration that with the departure of Mr. Fuà the Research and Planning Division of the Economic Commission for Europe is losing one of its very best members. Mr. Fuà's work here has all been of the highest quality. He is a most meticulous scholar, unusually well-read in the history of economic thought but also enterprising as well as careful in the use of statistics and fertile in ideas. Whether he writes in Italian, French or English his style has an unmistakeable distinction.

Among the research projects culminating in publication for which he was mainly responsible during his employment in the Research Division I may mention:

- an article "Taxes on wages or employment and family allowances in European countries", in vol. 4 No. 2 of the Economic Bulletin for Europe (August 1952)
- chapters 9 (Southern Italy), 13 (Mining) and 14 (Manufacturing industry) in the Economic Survey of Europe in 1953
- part on Western Europe (p. 3-18) of the article "Review of the economic situation in Europe during the first quarter of 1954", in vol. 6 No. 2 of the Economic Bulletin for Europe (July 1954)
- chapter 7 ("The French economy: Basic problems of occupational structure and regional balance") in the Economic Survey of Europe in 1954.

Finally, I should add that all his colleagues both senior and junior have found him a delightful and stimulating person to work with.

Hal B. Lary
Hal B. Lary,
Director,

Research and Planning Division.
ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE.

INDICE

TAXES ON WAGES OR EMPLOYMENT AND FAMILY ALLOWANCES IN EUROPEAN COUNTRIES

(estratto dall'*Economic Bulletin for Europe*
Vol. 4, n. 2, Ginevra, agosto 1952)

Introduction

(The Scope of the Article - The Presentation of the Data)

Historical Development and Present Structure

(Changes during the Inter-war Period - Changes since the War - Redistributive Effects)

Methods of Assessment and Collection

(The Basis of Assessment - The Determination of the Contribution - Methods of Collection)

Some Economic Effects

(Effects on the Distribution of Income - Effects on the Willingness to Work - Effects on the Level of Employment and the Distribution of Labour)

Appendix

(Sources and Methods)

ECONOMIC DEVELOPMENT IN SOUTHERN EUROPE⁺

(estratto dall'*Economic Survey of Europe in 1953*,
Ginevra 1954)

ACHIEVEMENTS AND POTENTIALITIES IN MINING

Development in the Past

(The First Wave of Mining Enterprise - Recent Policies for the Development of Mining)

Discovery of Mineral Resources

(The State of Mining Research - The Need for Co-ordinated Research)

Problems and Policies of Mining Exploitation

Mining for Export or for Domestic Industries

ACHIEVEMENTS AND POTENTIALITIES IN MANUFACTURING

The Present Stage and Recent Development of Manufacturing

Policies to Promote Industry

(Protection - Subsidies and Tax Concessions - Credit Facilities - State Enterprise)

Criteria for the Allocation of Investment Resources

ECONOMIC TRENDS AND POLICIES IN SOUTHERN ITALY

Introduction

The Economic Structure of Southern Italy

(Demographic Trends - The Forms of Agricultural Production - Town Life and the Level of Industrialization - Economic Relations with the Outside World)

The Natural Factors

Historical Vicissitudes of the Southern Question

(The First Impacts of the Unification - Beginning of a «southern policy» after 1900 - Inter-war Policies and Other Influences - Action after the Second World War)

Prospects and Problems

(The Peculiarity of the Southern Italian Question - Comparative Merits of Different Lines of Progress - Ways and Means - Limiting Factors)

⁺ essendo esaurito l'originale, si troverà qui la traduzione francese

THE FRENCH ECONOMY: BASIC PROBLEMS
OF OCCUPATIONAL STRUCTURE
AND REGIONAL BALANCE

(estratto dall'*Economic Survey of Europe in 1954*,
Ginevra 1955)

Introduction

*The Low Rate of Industrial Expansion and Its
Main Causes*

(The Effects of a Stagnating Population - The Im-
pact of Wars and Depression)

Regional Contrasts in the Productive Structure

(Centralization in Paris - Contrasts between
Provinces - The Geographic Pattern of Industry -
The Effects of Uneven Industrialization on Agri-
culture - Employment in Services)

*Problems of Expansion and Modernization of the
French Economy*

(The Need for Industrial Expansion - The Need
for Modernization of Agriculture - Requirements
of Labour and Capital)

ETUDE GENERALE
DE LA SITUATION ECONOMIQUE
DE L'EUROPE OCCIDENTALE
PENDANT LE PREMIER TRIMESTRE DE 1954⁺
(estratto dal *Bulletin Economique pour l'Europe*,
Vol. 6, n. 2, Ginevra, luglio 1954)

La production industrielle en Europe occidentale

L'influence de l'évolution économique mondiale
(Faiblesse des répercussions de la récession amé-
ricaine - Les prix des matières premières)

Le commerce de l'Europe occidentale

(Le commerce selon les régions - Le commerce
intra-européen)

*Politiques intérieures des Pays d'Europe occi-
dentale*

(Le marché monétaire - Les budgets des Etats -
Politique des salaires)

⁺ essendo esaurito l'originale, si
troverà qui la traduzione inglese

TAXES ON WAGES OR EMPLOYMENT
AND FAMILY ALLOWANCES
IN EUROPEAN COUNTRIES

(estratto dall'*Economic Bulletin for Europe*
Vol. 4, n. 2, Ginevra, agosto 1952)

Introduction

(The Scope of the Article - The Presentation of
the Data)

Historical Development and Present Structure

(Changes during the Inter-war Period - Changes
since the War - Redistributive Effects)

Methods of Assessment and Collection

(The Basis of Assessment - The Determination of
the Contribution - Methods of Collection)

Some Economic Effects

(Effects on the Distribution of Income - Effects
on the Willingness to Work - Effects on the Level
of Employment and the Distribution of Labour)

Appendix

(Sources and Methods)

TAXES ON WAGES OR EMPLOYMENT AND FAMILY ALLOWANCES IN EUROPEAN COUNTRIES

This is the second of a series of studies on problems of taxation and public expenditure in European countries. The present article analyses the direct taxes paid and family allowances received by the working classes, as well as taxes paid by the employer which enter into labour costs. It is hoped that future issues of this Bulletin will include an article on the financial aspects of social security schemes and another dealing with indirect taxes and price subsidies. Only after these two studies have been completed will it be possible to assess the magnitude of the total tax burden on the working classes and the total benefit which directly accrues to them from public expenditure.

1. INTRODUCTION

In an earlier article¹ the main features of the tax structures of European countries² and changes in these structures were analysed. The examination disclosed two underlying, and sometimes conflicting, long-term tendencies: first, there has been a shift towards those taxes which fall on the well-to-do members of the community and, secondly, as the revenue requirements of the modern State have grown, the tax collector has shifted his attention to new forms of wealth and has gradually discarded ancient and archaic taxes which yielded only negligible receipts.

The most significant of the great changes brought about in forms of taxation during the nineteenth and the early years of the twentieth century have been the replacement of taxes on property or status by those on persons, and the abandonment of taxes falling on the necessities of life, which were oppressive on the poor, in favour of taxes on semi-luxuries. Since about the time of the first World War, however, there has been a distinct increase in the amount of taxation paid directly by wage-earners,³ as well as in taxes on

wages or employment which are paid by employers and which ultimately also fall in the greater part on wage-earners.

With the rise of modern industry, wage-earners⁴ became the largest single class in most western European countries, in some instances comprising over one-half of the gainfully occupied population,⁵ and, moreover, real wages per worker have risen considerably over the last fifty years both in absolute terms and (though not everywhere) in relation to other incomes. It was unlikely that such a large share of the national income should go untaxed, and also, in the now changed conditions, it became feasible to collect both direct taxes from wage-earners and taxes relating to wages from employers. Although this development in taxation has taken place largely for revenue reasons, it appears to be broadly consistent with one of the main aims of public finance in most countries—the mitigation of the inequality of the distribution of incomes through the intervention of the State—since the amount of incomes redistributed from other classes in favour of wage-earners has generally increased. While it is true that the contribution made by wage-earners to the finances of the State has increased, public expenditure directly benefiting these classes has, on the whole, increased even more.

With the growth in the size and income of the working classes, a tendency to redistribute incomes within these classes has developed. Income is trans-

¹ "Changes in the Structure of Taxation in Europe", *Economic Bulletin for Europe*, Vol. 2, No. 3. (January 1951), page 58.

² Eastern European countries were not considered on the ground that in those countries "the distribution of income is now mainly influenced by other and more direct means, and taxation has been merged with price and wage policy. Tax policy has thus come to play a less important role, and an appraisal of it could be made only as part of an integrated study of the new economic structures of these countries." For the same reason, the present article also excludes those countries from its scope.

³ Throughout this article, the person legally responsible for bearing the tax is regarded as the taxpayer, even if the tax is stopped at source and the taxpayer in effect receives his income net of tax. The deduction by the employer, from wages due, of taxes payable by the worker will be discussed when dealing with methods of tax collection.

⁴ The term "wage-earner" is used here to include all manual workers and also lower-paid non-manual workers.

⁵ In the United Kingdom, for instance, manual wage-earners account for about two-thirds of the occupied population.

ferred from those in regular employment to those who are sick, unemployed or old, and from the unmarried to those with large families. As one result of these changes, the regularly employed worker has come to occupy an intermediate position in the tax pattern between those in receipt of State support (the main beneficiaries of the growth in social services) and the well-to-do, who are the main net losers in the process of redistribution.¹

The Scope of the Article

Income tax—the term in effect denotes a group of taxes known under various names in the different countries of Europe—falls naturally within the scope of this article, but only those aspects of it which are relevant to the raising of revenue from wage-earners.² Income taxes are levied to-day by all western European States, but a fairly large proportion of the working classes is not affected by them. In some countries income taxes are levied by local authorities also, and these taxes are paid by far larger numbers.

In addition to income taxes, an important role is played in modern financial systems by contributions to social security funds by workers and employers.³ Since the initiation of social insurance schemes forty or fifty years ago, it has been the custom to set up distinct funds fed by contributions from three parties—the insured, their employers and the State—in greatly varying proportions in different countries. Whatever the legal connection between contributions and benefits, or the provisions made for the autonomy of these funds, the share of the three parties in the finance of social security is, in fact, determined on political rather than actuarial grounds, and the funds are in practice treated very differently from private insurance funds. Moreover, those making compulsory contributions regard them as analogous to taxation, and consequently they have been included within the scope of this article.

¹ One incidental result of the fact that direct taxation, which is normally progressive, has reached into the lower income groups is that the regressive nature of the existing indirect taxation has been offset, at least partially, and total taxation made progressive throughout a wider range of incomes.

² In general, only a fraction of total receipts from income tax comes from the lower income groups. In the United Kingdom in 1949, for instance, those with incomes under £500, who comprised about 85 per cent of the population, paid 12 per cent of the total of income taxes (including surtax and profits taxes) or 19 per cent of such taxes falling on personal income.

³ Contributions to these funds were not covered by the earlier article in the *Economic Bulletin for Europe*, Vol. 2, No. 3.

From many viewpoints, employers' contribution to social security is in effect a tax on the wage-bill, although usually not a simple proportional tax. With the success of these contributions, it was only one step further to introduce, as has been done in several countries, payroll taxes (which are a fixed proportion of the wage-bill) independently from social security schemes. Such taxes are also considered here, but their role in the tax pattern of European countries is relatively small.

The inclusion of social security contributions raises awkward problems, and it could be argued that social security cash benefits ought also to be taken into account. This argument is valid when considering the working class as a whole (some members of it paying contributions and others receiving benefits) or a worker throughout his life (who at one time pays contributions and at other times receives benefits), but is not so relevant to the actual position of an individual worker, which is the subject of the present article. Tax payments are for him a reality, but the benefits which he would receive when sick, unemployed or old are a contingent asset which could not be imputed and discounted without making a number of assumptions. There is, however, one exception: family allowances, which are paid at regular intervals in respect of children, can be regarded as an addition to wages in very much the same way as taxes are a deduction. A further logical reason exists for the inclusion of family allowances within the scope of this article, in that income tax makes an allowance for the size of the family: it seems justifiable to take into account not only this implicit family allowance (that is, the reduced payment of tax), but also explicit cash benefits.

The choice of items selected for the present study is clearly arbitrary and must be determined by practical considerations. From the point of view of the worker, the benefits provided by the State are substitutes for private expenditure or for saving; it could be argued that, for instance, free health services or food subsidies should also be included in this study.⁴ Further,

⁴ In particular, food and rent subsidies (or controls), where they exist, have an important bearing on the welfare of the worker. These expenditures, however, are analogous to negative commodity taxes and their discussion has been relegated to a separate article to be published in the future. A less important case arises where the worker receives vouchers with which he can buy certain commodities, such as children's clothing, at a reduced price.

only compulsory contributions are here included,¹ but, from the point of view of the worker, they may differ little from, say, trade union fees, which are not legally compulsory. From the point of view of the employer, the taxes included represent payments to public authorities which, in their economic incidence, are very similar to other legally compulsory expenses, such as the provision of safety devices or of welfare services in factories, all of which the employer regards as part of the cost of employing labour. An interesting example is the expense connected with workmen's injury: the employer is compelled in one instance to compensate the worker for injury, in another to insure with a private company against the risk, and in yet another to contribute to public funds for the same purpose; but, in general, only the last type of contribution has here been taken into account.² On the other hand, in most countries the employer grants the worker holidays with pay, and where, as in Belgium, he makes a contribution to public funds for the same purpose, this is regarded as an addition to wages rather than as a tax.

Section 2 of this article gives a brief indication of the historical development of taxes on wages and employment and of their present structure, section 3 discusses the methods by which these taxes are assessed and collected, and the last section analyses some of the economic effects of the taxes.

The Presentation of the Data

The statistical investigation of taxes and family allowances has been carried out in respect of 1950 for eleven relatively industrialized countries of western Europe, and in respect of the period 1911 to 1950 for a smaller number of countries. To permit international comparisons, the amounts of taxes and family allowances are expressed as percentages of selected incomes, and these incomes are taken in terms of multiples of national income per head of population. It might be assumed that a man earning, say, twice the average national income per head enjoys in different countries, or at different times, a roughly similar social position.

¹ In the northern European countries, the worker may contract out from part of sickness insurance and from the church tax, but the option is hardly exercised within the range of income considered here, and this feature is therefore ignored.

² The reasons for this are practical rather than theoretical, since reliable statistics are not usually available except where contributions are made to public funds. For Belgium, where the funds are private but statistics are published, workmen's injury insurance is included.

In most countries, workers in different industries or occupations are not taxed at the same rate: for instance, certain categories are often outside the scope of insurance; in such cases the calculations given here refer to the most common type—the worker in manufacturing industry. Further, variations within countries exist not only in rates of local income taxes, but in the three northern countries and Belgium also in those of the State income tax, and in France and Denmark in those of family allowances; in these cases, the calculations refer to rates in a populous city or district.

It is instructive to examine the relationship between the average wage of an adult man in industry, assumed to be fully employed throughout the year, and national income per head of population. This relationship is indicated by the following figures for 1950; the second column shows the results for a man with three children who receives family allowances from public funds:³

The Ratio of Industrial Wage to National Income per Head

	<i>Excluding family allowance for 3 children</i>	<i>Including</i>
France	1.3	2.4
Belgium	1.6	2.0
Sweden	1.7	1.9
Switzerland	1.7	1.9
United Kingdom	1.8	1.9
Netherlands	1.8	2.1
Denmark	1.8	1.9
United States	2.0	2.0
Norway	2.2	2.3
Western Germany	2.3	2.3
Austria	2.6	2.9
Italy	2.7	3.5

Although these figures are subject to a large margin of error,⁴ it appears that, on the whole, the ratios are higher for countries with a larger proportion of population in agriculture, since incomes in agriculture are generally lower than in industry, especially in the more agricultural countries. Further, the ratios are inflated for countries with relatively large numbers

³ For details of the calculations, see Appendix. The difference between the two columns of figures represents family allowances only, as it was necessary to assume that the average man with a family receives the same wage as the average man without a family.

⁴ In particular, for some countries the average wage of all male workers was taken instead of that of adult men only. In such instances the figures are low, perhaps by some 20 per cent.

of unemployed, children, old people or other categories of unoccupied persons; these factors are strongest in Italy. France appears to be an exception, mainly because industrial wages are low in relation to the incomes of peasants and small employers, who represent a comparatively large proportion of the population.¹ Industrial wages in western Germany, on the other hand, appear high as, in addition to the general causes mentioned, industrial workers (to whom the figures refer) are well paid as compared with workers in other activities. If account is taken of family allowances in respect of three children, the ratios show a greater regularity as family allowances in France are particularly large (in terms of national income) whilst in western Germany no family allowances are paid from public funds.

¹ Further, the proportion of women's to men's wages appears relatively high in France.

2. HISTORICAL DEVELOPMENT AND PRESENT STRUCTURE

Parallel with the industrialization of European countries in the nineteenth century, direct taxes on the working classes practically disappeared and the burden of taxation was shifted more to those with higher incomes, while at the same time taxes became increasingly related to the actual size of income. In a static and largely agricultural society it is convenient and reasonable to relate taxes to social status or to the external manifestations of wealth (such as land or houses) which can be assumed to be closely connected with the size of income, but in a growing economy, with new branches of activity rapidly developing, such a method would soon become unjust, and also would leave increasing sections of wealth unexploited by taxation.

In England, the first country to industrialize, the poll tax has been unknown since 1698, and the income tax, which was first used during the Napoleonic wars and re-introduced in 1842, virtually exempted the working classes throughout the nineteenth century.¹ The total tax burden on a working-class family (inclusive of indirect taxes) decreased, whilst, with the addition of income tax, that on other classes increased.²

¹ In 1876, the exemption limit was raised from £100 to £150, and in 1894 to £160. There were scarcely any incomes earned by manual labour above these limits.

² According to the estimates of L. Levi, *Journal of the Statistical Society*, 1884, pages 19-21, in 1842 the average working-

It is hardly likely that there would be many workers receiving either less than one-half or more than twice the average wage, provided that they are fairly regularly employed. Since the average wage of an adult man was about twice the national income per head of population, it is reasonable to assume that national income per head and four times national income per head are the practical limits within which the wage of most adult men will be found in all countries and in all the years for which calculations are made, and this assumption appears to be consistent with the little relevant evidence that exists.^{2,3}

² For instance, in both France and Italy, the two countries which showed the extreme values of wages in relation to income per head, only 5 to 10 per cent of men in manual work (not all of them adults) had earnings outside these limits.

³ In so far as incomes above this limit are shown in the tables, this is done in order to indicate the shape of the tax-curve at the upper limit of working-class income, rather than to suggest the level of taxation paid by any significant number of workers

On the Continent, however, where industrialization proceeded more slowly, direct taxes on wage-earners persisted for a much longer period.³ These taxes had a varied form, and were mainly poll taxes (that is, a fixed amount for all) or taxes based on economic status which allowed for an element of progression as between classes.⁴ Such taxes were in the course of time superseded by income tax, which, nevertheless, in some countries still allowed for differentiation according to the type of income earned. In both France and Italy, the system of "personal" income taxation is only now being established instead of separate income taxes which are related to each distinct source of income and which are not sufficiently progressive.⁵ Although in the nineteenth

class family paid 16 per cent of its income in taxation and in 1882 only 7 per cent, "which is again greatly diminished when the working man's family abstains from consuming either alcoholic drink or tobacco".

³ Indeed, the English classical economists, when referring to direct taxes on wage-earners, had to borrow examples from abroad. Their discussion, however, concerned mainly the indirect taxes falling on workers.

⁴ E.g., *taille* in France, later superseded by *contribution personnelle*, *Klassensteuer* in the German States, and *focatici*, *testatici*, *imposte personali*, and *imposte di famiglia* in Italy. Because of their multiplicity, a person was frequently liable to more than one variety of tax.

⁵ Cf. *Economic Bulletin for Europe*, Vol. 2, No. 3. In both countries, however, personal income taxes (*surtaxe progressive* and *complementaire*) have for some time existed side by side with the "scheduled" taxes.

century income-tax exemption limits were set lower on the Continent than in the United Kingdom, the working classes paid only very small amounts, as in Prussia, or were neglected by the tax collector, as in Italy.

On the eve of the first World War, the British worker paid income tax only if he had an exceptionally large wage and no family, and even so only $\frac{1}{2}$ per cent of his wage. The typical unmarried worker paid 1 per cent of his wage in Prussia, the highest-paid about $1\frac{1}{2}$ per cent, and the worker with a family even less. In France only a group of archaic imposts survived whose burden was negligible. In Italy income tax was introduced in 1864 and the exemption limit was comparatively low,¹ but, because of resistance to it, manual workers were administratively exempted;² those paying the tax were charged at a flat rate which varied over time between 8 and 12 per cent.

A significant development, around the turn of the century, was the tax reform in the northern European countries by which local income taxes were substituted for the existing local taxes. In the United Kingdom and some other countries, however, local taxation remained related to rent.

Changes during the Inter-war Period

In the inter-war period, the weight of income taxes on wage-earners increased, though not in all countries; a general expansion took place in social security contributions; and in some countries family allowances were introduced, but no payroll tax of any importance had yet made its appearance.

In France, an income tax was established in 1917, and in Germany the income taxes of the constituent States were consolidated into a national tax in 1921. In both these countries tax rates are liable to become obsolete in times of inflation as, contrary to the practice in the United Kingdom, they are not fixed by annual legislation; in particular, the real value of the exemption limit may be unintentionally lowered by a rise in prices.

¹ About equal to national income per head. By the end of the century the limit was about twice national income per head.

² In fact, the criterion of exemption was the nature of the contract of employment. Weekly wage-earners were exempt, but those who normally received monthly salaries were required to pay the tax. The latter class roughly corresponds to non-manual workers.

The income-tax system of Italy underwent no important change. In 1922, manual workers employed by public authorities (mostly on the railways) were brought into the tax-paying class, and in 1933 the administrative exemption of other manual workers was formally abolished; manual workers became liable to pay tax at a lower rate than non-manual employees, and only the better-paid were affected.³ The surtax which was introduced in 1925 put an additional burden on the better-paid non-manual workers but was not imposed on manual workers. The right of local authorities to impose income taxes as the main alternative to taxing rents, which had existed since 1868, was withdrawn in 1931 in the case of towns with over 30,000 inhabitants, and thus a progressive (though small) element of the tax system vanished.

From the point of view of the wage-earner the level of wages below which no income tax is payable is of particular interest. Changes in this level over the last forty years for six countries and for different family sizes, expressed in terms of national income per head, are shown in Table 1 overleaf.⁴

The figures show clearly that, on the whole, as compared with forty years ago, the exemption level has fallen in terms of the average level of incomes.⁵

However, forty years ago the level of tax-free income hardly varied with the size of the family, but since then such variations have been introduced everywhere, except in Italy, and hence the trends in the case of the large family are not as distinct as in the case of earners without dependants.

Immediately after the first World War the real value of exemption limits was exceptionally low as

³ Even so, it is doubtful whether in fact the new legislation was seriously enforced.

⁴ It must be remembered that the figures in the table express not only the intentional changes in exemption limits, but also the automatic consequences of changes in national income per head. Thus in an inflationary period the limits, in terms of constant prices, would decrease, at any rate in the short run, and in a deflation they would increase. It must also be remembered that with large-scale unemployment, as it existed in the 'thirties (especially in Germany), the average wage of those actually in employment rises relatively to national income per head, thus shifting the position in the table of a typical wage-earner.

⁵ Or—which comes to the same—income tax has been introduced since then in France and has been extended to cover manual workers in Italy. In some instances, as in Stockholm (Sweden), the exemption limit is now well below the normal earnings of a man, and this indicates that all single adults in full-time employment have become taxpayers.

Table 1

RATIO OF WAGES BELOW WHICH NO INCOME TAX IS PAYABLE TO NATIONAL INCOME PER HEAD

Year	FRANCE			GERMANY ^a			ITALY ^b	
	Single	Married	Married with 3 children	Single	Married	Married with 3 children	Manual worker	Non-manual worker
1911	c	c	c	1.3	1.3	1.5	c	1.2
1920	2.1	2.1	2.1	..	..	..	c	0.3
1925	2.1	3.0	5.8	1.0	1.1	2.0	c	0.3
1928	1.3	1.8	3.5	0.8	0.9	1.6	c	0.4
1934	2.5	2.5	2.5	1.8	2.0	3.2	4.0	1.1
1938	1.3	1.3	1.3	0.9	1.1	2.0	2.9	0.7
1950	1.2	2.1	3.6	1.1	1.2	2.1	1.8	1.8

Year	SWEDEN ^d			SWITZERLAND ^e			UNITED KINGDOM		
	Single	Married	Married with 3 children	Single	Married	Married with 3 children	Single	Married	Married with 3 children
1911	0.6	0.6	1.1	1.5	1.5	1.8	3.3	3.3	4.0
1920	0.3	0.3	0.5	..	..	..	1.2	2.0	2.8
1925	0.5	0.5	0.8	1.3	2.0	3.3	1.8	3.1	4.3
1928	..	..	..	0.2	0.7	1.7	1.8	3.0	5.1
1934	0.5	0.6	1.0	0.3	0.9	2.2	1.5	2.2	4.2
1938	0.4	0.4	0.8	0.6	0.8	2.0	1.3	2.3	4.5
1950	0.2	0.2	0.4	0.6	0.9	1.4	0.6	1.0	2.1

Sources : See Appendix.

NOTE. — The table shows the levels up to which no tax is actually payable, not the levels above which income is subject to assessment. The wage-earner may be liable to assessment but, because of the operation of various allowances and deductions, may eventually be discharged from paying the tax.

Exceptions to years shown : for Germany, 1933 instead of 1934; for Italy, 1921 instead of 1920; and for Switzerland, 1913 instead of 1911 and 1924 instead of 1925.

^a 1911 : Prussia ; 1950 : western Germany.

^b No differentiation according to family responsibility.

^c No income tax.

^d Stockholm.

^e Canton of Geneva.

the result of the war-time and post-war inflations, which—no doubt deliberately—were allowed to “vulgarize” income tax. In the United Kingdom, the limit was lowered in 1915, and during the war significant numbers of workers began to pay tax; and even after the burden of income tax was made lighter in the 'twenties, large numbers of wage-earners remained in the tax-paying class. Although after 1919 taxation was lowered in most countries, sooner or later the revenue requirements of all States were again on the increase and income-tax exemption limits resumed their downward trend. In Switzerland (Geneva), for instance, the real value of the exemption limits was eventually restored to its pre-war level in 1924, but the yield of income taxation proved itself to

be insufficient and one year later the exemption limits were drastically scaled down.

The history of social security contributions is more susceptible to generalization, as all long-term movements have been in an upward direction. The scope of social security, and together with it the need for contributions, expanded in two directions : the range of services provided expanded, and larger classes of the population were included among the beneficiaries. The German scheme started at the end of the nineteenth century and the British in the early years of the twentieth : in the United Kingdom the contributions were all the time about equally divided between employer and worker (apart from the contribution of the State from general taxation), and in

Germany, although the employer paid initially less, the same distribution was reached by 1938.¹ Social security schemes, in a relatively comprehensive form, started in 1920 in Italy and in 1930 in France.² In both countries the finance of family allowances, introduced in the 'thirties, was borne by the employer's contribution, which therefore became relatively heavy.

More important than the scope and extent of these taxes is their quantitative significance at different wage levels, as shown in Table 2 overleaf for four major European countries and, for the sake of comparison, for the United States. Apart from the generalizations already made, the pattern of development differed from country to country. In the United Kingdom towards the end of the inter-war period the single man paid up to 9 per cent of his wage in income tax, but the wage-earner with three children still paid no tax, although he became accustomed to make returns of his income. The increasing trend was even more evident in Germany, and at the end of the period the single worker paid in income tax 2 to 15 per cent of his wage, and even the man with three children paid something if he had a high wage. But the liability of the French worker to income tax did not significantly change between 1920 and 1938, and remained small. In Italy the income tax on non-manual workers—in so far as they were above the exemption limit—hardly changed, and the newly imposed tax on manual workers (which affected only the highest-paid) was small.

For most workers, however, social security contributions cost more than income tax, and the latter was insufficient to offset fully the inherently regressive nature of the former. The sum of the two (that is, the total of direct taxes paid by the worker) was heaviest in Germany—in 1938 from 7½ to 19 per cent of the wage—and about equally heavy on the average and hardly varying with income or family size in Italy, but only in the case of non-manual workers. For workers in France and the United Kingdom, and for manual workers in Italy, direct tax payments remained low throughout the period—around 3 to 5 per cent of wages—and were not progressive, except for single men in the United Kingdom.

In both France and Italy, however, the character of taxation underwent an important change by the

introduction of family allowances in 1934. Since these allowances were relatively large—the amount was fixed in relation to family size, but independently of income—their effect was much more important than that of income tax could have been in creating a differential in favour of large families and in redistributing incomes in favour of the poorest classes. In France a low-paid worker with three children may have supplemented his wage by one-third or more, and in Italy by about one-quarter, and even for the highest-paid manual worker the allowance for three children more than offset income tax.

The tax on the employer, although it has increased since 1911, remained small in the United Kingdom—about 2 per cent of wages on the average in 1938—but in Germany it had risen to about 8 per cent of wages. Such a high scale was not reached in France and Italy even after the introduction of family allowances.³

In comparison with European countries, taxes on the worker in the United States remained small until the second World War. Income tax was on a minor scale between the two wars, even if federal and State taxes are taken together. Comprehensive social security schemes, to which the worker contributed 1 per cent and the employer 5 per cent of wage, started only in 1935.

Changes since the War

The pre-war pattern was changed by circumstances during and after the second World War, and the result was somewhat greater uniformity between countries. Income tax became much heavier in the United Kingdom, although it was slightly reduced from its war-time peak, and in 1950 almost all single men were paying tax—in the case of high wages as much as 20 to 25 per cent of income. Even a married man with three children paid tax, if the wage was high, up to 11 per cent of income. In France, also, income taxation became much heavier, although the scheduled income tax on wages was abolished⁴ in

¹ The difference in 1950 is entirely due to the inclusion in the figures of workmen's injury insurance paid by the employer.

² Previously, comparatively negligible schemes for pensions existed in France, and it is thought that before the first World War evasion was on a large scale.

³ In Table 2 the charge on the French employer for family allowances could not be included for 1934 and 1938 because no accurate data were available, the contribution passing through private funds. A rough estimate would suggest an average of about 3 per cent of wage (or 5 to 6 per cent of national income per head).

⁴ The operation of the law was suspended for an indefinite period.

Table 2

INCOME TAXES, SOCIAL SECURITY CONTRIBUTIONS, PAYROLL TAXES AND FAMILY ALLOWANCES, 1911-1950

Percentages of income

Year	1911			1920			1928			1934			1938			1950		
Income as multiple of national income per head	1	2	4	1	2	4	1	2	4	1	2	4	1	2	4	1	2	4
<i>France</i>																		
Income tax :																		
Single man ^a	—	—	—	—	—	2.8	—	1.5	4.2	—	—	1.1	—	1.1	3.2	—	4.2	9.4
Married man with 3 children	—	—	—	—	—	1.4	—	—	0.2	—	—	0.2	—	0.2	1.1	—	—	1.3
Social security contribution :																		
Worker	1.1	0.6	—	0.3	—	—	..	..	..	3.3	3.3	2.7	4.0	4.0	—	6.0	4.9	2.5
Employer ^b	1.1	0.6	—	0.3	—	—	..	..	..	3.3	3.3	2.7	4.0	4.0	—	29.0	23.8	11.9
Payroll tax	—	—	—	—	—	—	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	5.4	5.4	5.4
Family allowances : 3 children ^c	—	—	—	—	—	—	—	—	—	32.8	16.4	8.2	41.4	20.7	10.4	105.1	52.6	26.3
<i>Germany ^d</i>																		
Income tax :																		
Single man	—	0.9	1.6	—	5.5	7.5	1.6	5.0	7.5	1.5	4.6	11.1	1.9	8.3	14.5	—	4.4	11.6
Married man with 3 children	—	—	1.1	—	—	4.0	—	1.4	4.1	1.5	1.5	4.5	—	—	2.8	—	—	2.9
Social security contribution :																		
Worker	4.2	3.9	0.5	6.6	6.4	0.7	8.3	7.6	2.1	10.4	9.7	9.2	8.7	8.7	4.7	10.0	10.0	9.0
Employer	2.7	2.4	0.5	4.1	3.9	0.7	5.8	5.1	2.1	8.6	7.9	7.4	8.7	8.7	4.7	12.3	12.3	11.3
Payroll tax	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.5	0.5	0.5
<i>Italy</i>																		
Income tax :																		
Single worker { Manual	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.2	—	0.4	2.3
{ Non-manual	—	9.0	9.0	10.0	10.0	10.0	9.0	9.5	11.0	—	8.4	9.9	8.4	9.7	11.5	—	0.6	3.2
Married, { Manual	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.2	—	0.4	2.3
3 children { Non-manual	—	9.0	9.0	10.0	10.0	10.0	9.0	9.0	10.1	—	8.0	9.0	8.4	8.4	9.6	—	0.4	2.6
Local income tax :																		
Single man	..	..	..	..	..	..	..	..	..	—	—	—	—	—	—	0.3	0.6	1.0
Married man with 3 children	..	..	..	..	..	..	..	..	..	—	—	—	—	—	—	0.2	0.5	0.8
Social security contribution :																		
Worker ^e	—	—	—	3.0	—	—	3.3	2.6	1.3	3.7	3.4	1.7	4.8	3.0	1.0	2.1	1.8	1.2
Employer	—	—	—	3.0	—	—	3.3	2.6	1.3	3.7	3.4	1.7	7.4	5.5	3.5	46.1	39.6	24.9
Family allowances : 3 children	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	23.1	11.5	5.8	75.9	37.9	19.0
<i>United Kingdom</i>																		
Income tax :																		
Single man	—	—	0.6	—	5.2	12.8	—	0.9	4.6	—	2.3	5.7	—	2.5	8.6	3.0	11.5	23.2
Married man with 3 children	—	—	—	—	—	3.9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11.4
Social security contribution :																		
Worker	2.8	1.4	0.7	1.7	0.8	0.4	3.7	1.8	0.9	4.7	2.4	1.2	4.0	2.0	1.0	5.9	2.9	1.5
Employer	2.4	1.2	0.6	1.7	0.8	0.4	3.9	2.0	1.0	4.7	2.4	1.2	4.0	2.0	1.0	5.0	2.5	1.2
Family allowances : 3 children	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11.9	6.0	3.0
<i>United States :</i>																		
Income tax :																		
Single man	—	—	—	—	0.7	2.2	—	—	0.4	—	—	0.9	—	—	1.5	8.8	12.3	15.8
Married man with 3 children	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7.2
Local income tax : ^f																		
Single man	—	—	—	—	0.2	0.5	—	—	0.3	0.9	0.9	1.4	0.9	0.9	1.8	0.5	1.4	2.3
Married man with 3 children	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	—	—	0.6
Social security contribution :																		
Worker	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.0	1.0	1.0	1.5	1.5	0.7
Employer	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.0	5.0	5.0	5.5	5.4	2.7

See following page for footnotes to this table.

1948 and the general income tax, which remained, was made fairly progressive with respect to both income and family size. The well-paid single worker was liable to the extent of 5 to 10 per cent of his wage, but the married man with three children paid only if his wage was very high. The tax in western Germany actually fell in comparison with 1938, and the burden on the wage-earner was very much the same as in France. In Italy, from 1944, the distinction between manual and non-manual workers was reduced to negligible proportions, progressivity was introduced with respect to income, but hardly with respect to family size, and the tax was set at a generally low level in the working-class range of income; at the same time, all local authorities were again permitted to impose income taxes. Parallel with all this, in both France and Italy family allowances were about trebled in relation to wages and, though on a more modest scale, introduced for the first time in the United Kingdom. Income tax in the United States also reached impressive proportions: in 1950 it was about as high for the single man as in the United Kingdom, but less progressively distributed.

The current levels of income tax payable by the worker,¹ social security contributions, payroll taxes and family allowances are shown in Table 3 for eleven European countries and the United States for 1950,² expressed in percentages of income, separately

¹ The cantonal poll tax in Switzerland is also treated as an income tax for purposes of the present calculation. In Geneva, each adult income recipient, except married women, pays 10 francs per annum—that is, about 0.3 per cent of national income per head. On the other hand, the Dutch "personal tax" is not included; this levy, which is assessed on the rental value of the dwelling, but takes account of the size of the family (and comes on the average to about ½ per cent of the wage), is generally regarded as an indirect rather than a direct tax. It is to be noted that the State income tax of some countries includes a number of taxes which are separate in name, but which complement each other and for practical purposes should be regarded as a single tax and are here discussed as such. There are four kinds of income tax in Belgium (two of which were consolidated in 1951) and Norway, two in Austria, Denmark, Italy and also in the United States; other income taxes also exist (e.g., surtax in the United Kingdom), but are not relevant in the working-class ranges of income.

² As the data are expressed in terms of percentages of income, the figures are still approximately valid. Any significant changes since 1950 are mentioned in the text.

Notes to Table 2 opposite.

Sources : See Appendix.

NOTE. — Exceptions to years shown : for France, 1913 instead of 1911 ; for Germany, 1925 instead of 1920 and 1933 instead of 1934 ; for Italy, 1921 instead of 1920.

Employers' contribution to workmen's injury insurance is excluded for the years before 1950 except in the United States. The contribution included for 1950 was, for instance, 2.3 per cent in Germany and 4 per cent in Italy.

^a The rates shown for the years 1920–1938, for persons actually paying tax, were 0.1 to 0.2 per cent of income higher in the case of unmarried men over 30 years of age.

for single men and for married men with three children. Social security contributions and income tax were by 1950 in force in all the countries for which data are shown, though local income taxes were levied (in addition to State income tax) only in the northern European countries and Switzerland and, to a minor extent, in Italy;³ family allowances were paid in all countries except western Germany,⁴ and payroll taxes were introduced in some countries.

In the countries which have a local income tax, this is generally much less progressive than the State income tax⁵ and, on the smaller incomes, the size of the local tax is larger than that of the State tax. Income tax, including the local tax, is heaviest in the northern European countries, the United Kingdom and the Netherlands, though in the latter two countries (which have no local income tax) the contribution at the lower end of the scale is less than in the other three. Income tax is far the lowest in Italy,⁶ and hence the critical appraisal of minor refinements or defects of this tax is of little practical importance.

Social security contributions conform to two types : they are either a fixed amount per head, but different for men and women and for adults and juveniles, as in the United Kingdom and Denmark,⁷ or proportional to the wage, as in the other countries, except

³ Switzerland and western Germany have federal constitutions, with three layers of governmental authority : the State, the cantons or *Länder*, and the communes. The Swiss cantonal tax is shown in the table as a local tax; in western Germany, however, the State and the *Länder* share the proceeds of a common income tax and the whole of this tax is shown as a State tax.

⁴ In Switzerland family allowances to agricultural labourers and mountain peasants are a federal affair, but those to other classes depend on cantonal legislation. Family allowances for industrial workers are paid only in the five French-speaking cantons and in Lucerne.

⁵ In Switzerland, however, the size of the federal tax is negligible in relation to the cantonal and communal taxes; the communal tax is a proportionate addition to the cantonal tax.

⁶ This also applies to a comparison of income taxation for the rich. In general, Italy still relies far more on various indirect taxes, and the whole system of taxation is far less progressive, than in most other European countries or the United States, especially if account is taken of tax evasion.

⁷ In Denmark the unemployment insurance contribution of the worker also varies from industry to industry.

^b In 1934 and 1938, contributions for family allowance—which, though legally compulsory, were paid into a number of private funds—are excluded. (A rough estimate would indicate an addition of 5 to 6 per cent of income.) The corresponding benefits are, however, shown below under "Family allowances". In 1950, about one-half of the total employers' contribution was accounted for by family allowances.

^c Rates in the Département de la Seine. For 1934 and 1938, minimum legal rates.

^d 1911 : Prussia; 1950 : western Germany.

^e In 1950 slightly lower for workers with a family.
New York State.

Table
INCOME TAXES, SOCIAL SECURITY CONTRIBUTIONS,
Percentages

Country	AUSTRIA						BELGIUM ^a						DENMARK ^b					
Income as multiple of national income per head	1	1½	2	3	4	6	1	1½	2	3	4	6	1	1½	2	3	4	6
<i>Payable by worker</i>																		
Single man :																		
Income tax - State	0.6	3.5	6.6	12.3	17.1	27.4	—	3.7	5.2	8.3	11.0	14.3	3.6	6.3	8.5	11.1	13.4	16.3
Income tax - Local	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.4	7.0	7.3	7.8	8.2	8.2
Social security contribution	9.6	9.6	9.6	8.6	6.4	4.3	8.0	8.0	6.3	4.2	3.1	2.1	4.6	3.0	2.3	1.1	0.8	0.5
Total	10.2	13.1	16.2	20.9	23.5	31.7	8.0	11.7	11.5	12.5	14.1	16.4	14.6	16.3	18.1	20.0	22.4	25.0
Married man, 3 children :																		
Income tax - State	—	—	0.8	3.5	5.8	12.0	—	—	0.2	5.6	7.8	10.0	—	0.6	3.1	7.1	10.2	14.2
Income tax - Local	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.2	4.3	5.3	6.3	7.0	7.6
Social security contribution	9.6	9.6	9.6	8.6	6.4	4.3	8.0	8.0	6.3	4.2	3.1	2.1	6.1	4.1	3.1	2.0	0.9	0.6
Less family allowances . . .	28.2	18.8	14.1	9.4	7.0	4.7	39.9	26.6	19.9	13.3	10.0	6.6	7.7	5.1	3.8	2.6	1.4	0.6
Total	-18.6	-9.2	-3.7	2.7	5.2	11.6	-31.9	-18.6	-13.4	-3.5	0.9	5.5	0.6	3.9	7.7	12.8	16.7	21.8
<i>Payable by employer</i>																		
Payroll tax	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Social security contribution .	13.7	13.7	13.7	12.4	9.8	6.9	17.3	17.3	13.5	9.0	6.8	4.5	1.3	0.9	0.7	0.4	0.3	0.2
Total	15.7	15.7	15.7	14.4	11.8	8.9	17.3	17.3	13.5	9.0	6.8	4.5	1.3	0.9	0.7	0.4	0.3	0.2

Country	NETHERLANDS						NORWAY ^e						SWEDEN ^f					
Income as multiple of national income per head	1	1½	2	3	4	6	1	1½	2	3	4	6	1	1½	2	3	4	6
<i>Payable by worker</i>																		
Single man :																		
Income tax - State	5.9	11.8	15.5	21.4	25.4	31.4	4.1	4.6	5.4	8.5	12.0	17.8	3.2	6.4	8.9	12.5	15.3	20.0
Income tax - Local	—	—	—	—	—	—	10.0	12.1	13.2	14.1	14.7	16.2	8.0	8.7	9.0	9.3	9.5	9.7
Social security contribution	1.8	1.8	1.8	1.8	—	—	2.5	2.0	1.5	—	—	—	1.0	1.0	1.0	0.9	0.7	0.5
Total	7.7	13.6	17.3	23.2	25.4	31.4	16.6	18.7	20.1	22.6	26.7	34.0	12.2	16.1	18.9	22.7	25.5	30.2
Married man, 3 children :																		
Income tax - State	—	2.3	4.2	7.8	11.5	17.7	—	—	1.9	2.9	4.5	9.0	0.7	3.5	5.4	8.3	10.5	15.1
Income tax - Local	—	—	—	—	—	—	—	—	4.2	8.2	10.2	12.3	4.9	6.6	7.5	8.3	8.7	9.2
Social security contribution	1.8	1.8	1.8	1.8	—	—	2.5	2.0	1.5	—	—	—	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9
Less family allowances . . .	28.8	19.2	14.4	9.6	7.2	4.8	11.5	7.6	5.7	3.9	2.9	1.9	22.2	14.8	11.1	7.4	5.6	3.7
Total	-27.0	-15.1	-8.4	—	4.3	12.9	-9.0	-5.6	1.9	7.2	11.8	19.4	-15.6	-3.7	2.8	10.2	14.6	21.5
<i>Payable by employer</i>																		
Payroll tax	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Social security contribution .	14.5	13.8	13.5	11.2	4.3	2.9	4.0	2.8	2.1	0.9	0.7	0.4	1.0	1.0	1.0	0.9	0.7	0.5
Total	19.0	18.3	18.0	15.7	8.8	7.4	4.0	2.8	2.1	0.9	0.7	0.4	1.0	1.0	1.0	0.9	0.7	0.5

Sources : See Appendix.

NOTES. — For Belgium, employers' contribution for holidays with pay was not included, in order to make the figures comparable with those of other countries where holiday pay is included in wages. State income tax in western Germany includes the share of the *Länder*. For Italy, social security contributions also include contributions to subsidize housing ("I.N.A.-Case"). Local

income tax in Switzerland (Geneva) includes the "personal contribution". Social security contributions by employers include in all countries contributions for workmen's injury insurance (whether public or private) averaged over all industries.

^a Income tax : towns of over 30,000 inhabitants.

^b State and local income tax, and family allowances : Copenhagen.

that Italy and the Netherlands have a combination of the two types. The proportionate tax usually has a ceiling, which varies greatly from country to country, being relatively high in western Germany; and both types of tax may have an exemption limit above which no contribution is payable (and, of course, no social

security benefit is receivable).¹ The worker's contribution to social insurance is relatively heavy in western

¹ Further, in most countries several different contributions are payable, in so far as insurance for unemployment, old age, sickness, etc. is not consolidated, and these may have different ceilings or exemption limits; the figures in Tables 2 and 3 show the total effect of these factors.

3

PAYROLL TAXES AND FAMILY ALLOWANCES IN 1950

of income

FRANCE ^c							WESTERN GERMANY							ITALY ^d							Country
1	1½	2	3	4	6		1	1½	2	3	4	6		1	1½	2	3	4	6		Income as multiple of national income per head
																					<i>Payable by worker</i>
—	2.6	4.2	7.0	9.4	13.9		—	1.7	4.4	8.3	11.6	18.0		—	—	0.4	1.7	2.3	2.9		Single man :
—	—	—	—	—	—		—	—	—	—	—	—		0.3	0.4	0.6	0.8	1.0	1.3		Income tax - State
6.0	6.0	4.9	3.3	2.5	1.6		10.0	10.0	10.0	10.0	9.0	6.8		2.1	2.1	1.8	1.4	1.2	1.0		Income tax - Local
6.0	8.6	9.1	10.3	11.9	15.5		10.0	11.7	14.4	18.3	20.6	24.8		2.4	2.5	2.8	3.9	4.5	5.2		Social security contribution
—	—	—	—	1.3	4.0		—	—	—	1.4	2.9	9.6		—	—	0.4	1.7	2.3	2.9		Total
—	—	—	—	—	—		—	—	—	—	—	—		0.2	0.4	0.5	0.6	0.8	1.1		Married man, 3 children :
6.0	6.0	4.9	3.3	2.5	1.6		10.0	10.0	10.0	10.0	9.0	6.8		1.9	1.9	1.6	1.2	1.0	0.8		Income tax - State
105.1	70.1	52.6	35.0	26.3	17.5		—	—	—	—	—	—		75.9	50.6	37.9	25.3	19.0	12.6		Income tax - Local
-99.1	-64.1	-47.7	-31.7	-22.5	-11.9		10.0	10.0	10.0	11.4	11.9	16.4		-73.8	-48.3	-35.4	-21.8	-14.9	-7.8		Social security contribution
5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4		0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1.0		—	—	—	—	—	—		Less family allowances
29.0	29.0	23.8	15.9	11.9	7.9		12.3	12.3	12.3	12.3	11.3	9.1		46.1	45.8	39.6	29.8	24.9	20.0		Total
34.4	34.4	29.2	21.3	17.3	13.3		12.8	12.8	12.8	12.8	11.8	10.1		46.1	45.8	39.6	29.8	24.9	20.0		<i>Payable by employer</i>
																					Payroll tax
																					Social security contribution
																					Total
SWITZERLAND ^e							UNITED KINGDOM							UNITED STATES ^f							Country
1	1½	2	3	4	6		1	1½	2	3	4	6		1	1½	2	3	4	6		Income as multiple of national income per head
																					<i>Payable by worker</i>
—	0.4	0.7	1.4	1.8	2.8		3.0	8.7	11.5	18.9	23.2	27.5		8.8	11.1	12.3	14.2	15.8	18.3		Single man :
2.6	4.4	5.4	8.1	10.5	13.7		—	—	—	—	—	—		0.5	1.0	1.4	2.1	2.3	3.0		Income tax - State
2.4	2.4	2.3	2.2	2.2	2.1		5.9	3.9	2.9	2.0	1.5	1.0		1.5	1.5	1.5	1.0	0.7	0.5		Income tax - Local
5.0	7.2	8.4	11.7	14.5	18.6		8.9	12.6	14.4	20.9	24.7	28.5		10.8	13.6	15.2	17.3	18.8	21.8		Social security contribution
—	—	0.2	0.6	1.1	2.1		—	—	—	5.6	11.4	19.5		—	—	—	4.3	7.2	10.4		Total
0.3	0.2	0.9	4.4	7.7	10.5		—	—	—	—	—	—		—	—	—	0.2	0.6	1.3		Married man, 3 children :
2.4	2.4	2.3	2.2	2.2	2.1		5.9	3.9	2.9	2.0	1.5	1.0		1.5	1.5	1.5	1.0	0.7	0.5		Income tax - State
24.7	16.5	12.4	8.2	6.2	4.1		11.9	8.0	6.0	4.0	3.0	2.0		—	—	—	—	—	—		Income tax - Local
-22.0	-13.9	-9.0	-1.0	4.8	10.6		-6.0	-4.1	-3.1	3.6	9.9	18.5		1.5	1.5	1.5	5.5	8.5	12.2		Social security contribution
—	—	—	—	—	—		—	—	—	—	—	—		—	—	—	—	—	—		Less family allowances
6.4	6.4	6.3	6.2	6.2	6.1		5.0	3.3	2.5	1.7	1.2	0.8		5.5	5.5	5.4	3.5	2.7	1.8		Total
6.4	6.4	6.3	6.2	6.2	6.1		5.0	3.3	2.5	1.7	1.2	0.8		5.5	5.5	5.4	3.5	2.7	1.8		<i>Payable by employer</i>
																					Payroll tax
																					Social security contribution
																					Total

^c Family allowances : Département de la Seine (Paris region).

^d Local income tax : Rome.

^e State and local income tax : Oslo.

^f State and local income tax : second highest group of towns (out of five groups) on the cost-of-living scale.

^g Social security contribution : Canton of Geneva; local income tax : Canton and city of Geneva.

^h Local income tax : New York State.

Germany, Austria and Belgium, less so in France, and only a small proportion of the average wage in the other countries.¹

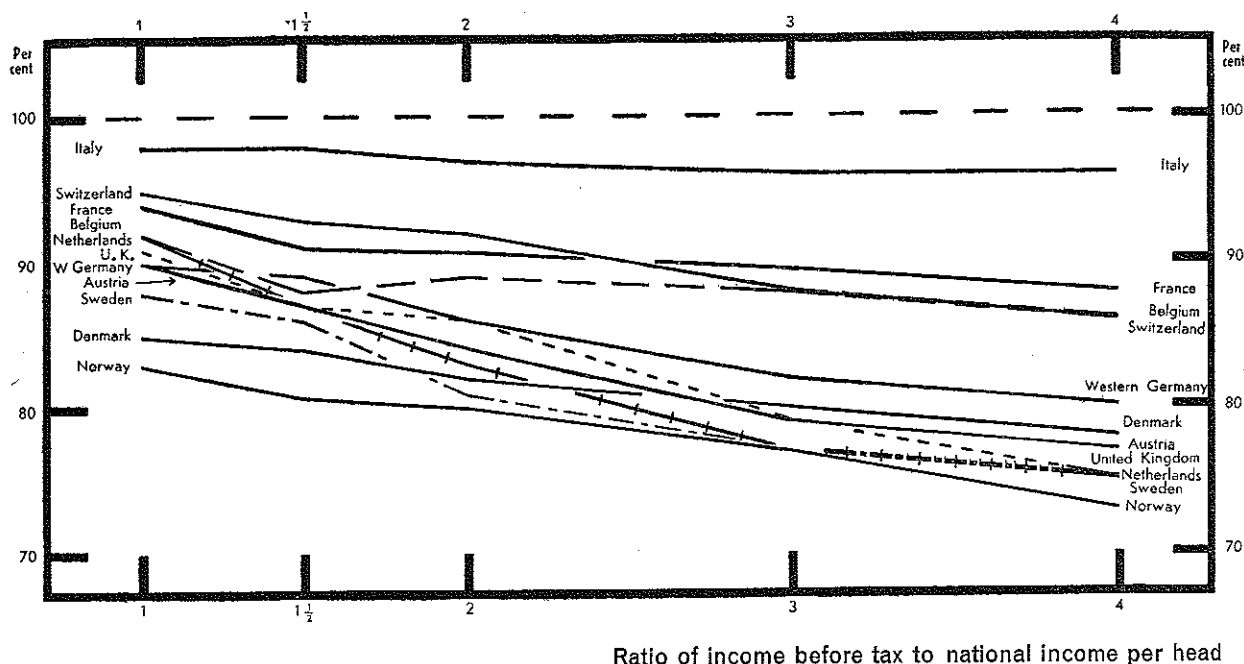
¹ The results might be somewhat different for types of worker not shown in the table—e.g., women or juveniles, agricultural or clerical workers. It can be seen from Table 3 that the contribution of the man with a family is somewhat higher than

Family allowances are the same amount for all income levels, except that in Denmark they are reduced towards the upper scale of wage incomes.

that of the single man in Denmark and Sweden, on account of additional contributions for benefits receivable by the wife, but slightly lower in Italy on account of lower contributions to a housing fund.

Chart 1 A

INCOME AFTER TAX (AND FAMILY ALLOWANCES) AS PERCENTAGE OF INCOME BEFORE TAX, 1950
Single man



The allowances are far the highest in France, considerable in Italy and Belgium, but relatively low in Denmark, Norway and the United Kingdom.¹

Because family allowances, as well as the post-war expansion in social security, are in effect financed by the employer's contribution, this tax is the heaviest in Italy and France.² The employer's contribution is less heavy in Belgium, the Netherlands, Austria and western Germany, and far less important elsewhere, particularly in Denmark and Sweden. Considered as a part of labour costs, this tax represents an addition of about 30 per cent to the average wage paid in Italy and France (as against 7 to 8 per cent in 1938), but not quite 1 per cent in Denmark or Sweden.

Payroll taxes entered the tax system of some European countries in accidental circumstances. In the Netherlands the German occupation authorities

introduced a payroll tax during the war in order to equalize labour costs between the Netherlands and Germany, and in Austria in order to help local finances : these taxes are still retained. In France, when in 1948 the scheduled tax on wages was abolished, a payroll tax of 5 per cent was introduced ; these changes took place in lieu of a rise in money wages.³ In May 1952 Italy followed the French example by imposing a 4 per cent payroll tax, partly to finance public investments and partly to restrain wage demands ; thus, taxes payable by the employer were increased in the two countries where they were already the highest. The small western German tax was introduced for the finance of aid to West Berlin.

Redistributive Effects

While income tax is in each case progressive and the social security contribution regressive, the combined effect of the two taxes, reinforced by family allowances, is that in each case the amount of direct taxes (less family allowances) paid by the worker forms a progressive proportion of income,⁴ and is

¹ In comparing France and Italy, differences in the average wage (as a multiple of national income per head) must be borne in mind. In France, the allowance for three children was about 80 per cent of the average wage of a man, and in Italy 30 per cent (raised to about 35 per cent in 1952). Cf. Appendix.

² Although the table shows different figures for the two countries, it must again be remembered that the average wage in terms of national income per head differed greatly ; the tax on the employer paying the average wage would be about the same percentage in both countries.

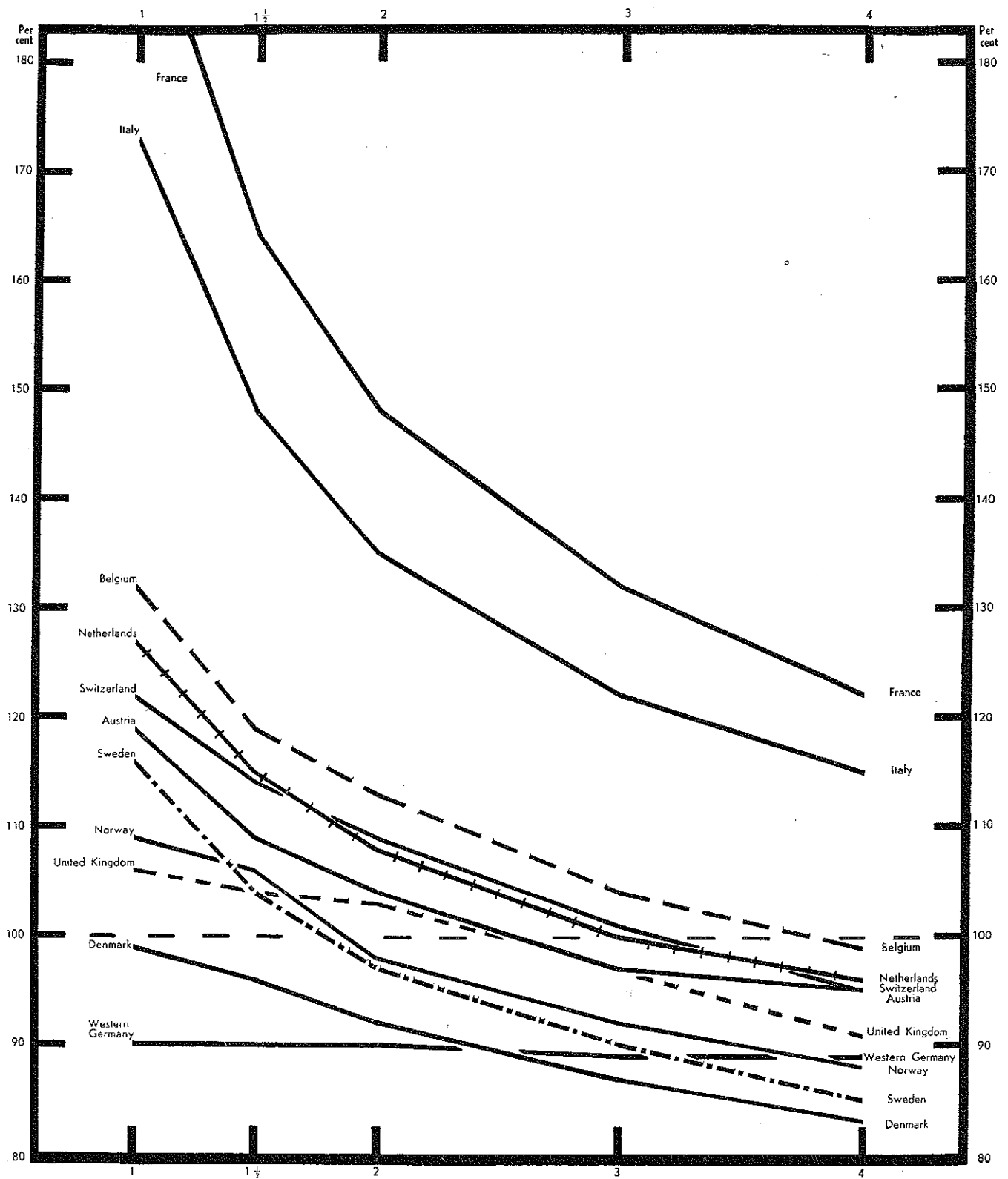
³ A minor payroll tax, which existed for a longer time, is used for the training of apprentices.

⁴ Except for a slight dip in the tax curve in Belgium.

Chart 1 B

INCOME AFTER TAX (AND FAMILY ALLOWANCES) AS PERCENTAGE OF INCOME BEFORE TAX, 1950

Married man with 3 children



Ratio of income before tax to national income per head

less, given the level of income, for large families than for single men.

The progressive nature of the worker's direct tax is brought out in Chart 1, which shows income after the payment of tax (and the receipt of family allowances) as a percentage of wages before tax. The percentage of income retained by the single worker falls away most rapidly in the United Kingdom, the Netherlands (though the curve flattens out), Sweden, Austria and, considering the relatively low level of the tax, Switzerland. The progression is least marked in Belgium and France, and, in relation to the relatively large size of the tax, in Denmark.¹ Because of family allowances, however, the arrangement of countries in order of progression is partly reversed in the case of the worker with three children: France and Italy lead now, with Belgium, the Netherlands and Switzerland² following. The curve for Sweden, Norway, the United Kingdom³ or Austria does not differ greatly from that for the group mentioned as regards progression, but is at a lower level. Western Germany is the only country where income retained by a large family is an almost constant proportion of wages.

¹ The tax in Italy is too low to be considered here.

² The Swiss figures, however, are not representative for all cantons.

³ The 1952 budget lowered income tax and raised family allowances. If the calculations given in Table 3 for 1950 are repeated for 1952, it is found that the position of the single man did not change, except that if he had the lowest wage he lost about 1 per cent of income. But the married man with three children gained a proportion varying from 4½ to 2 per cent, according to income, which was meant to compensate for higher food prices.

If the size of the net direct contribution of a worker with an average wage is considered, in the case of a single man this is highest in the three northern countries, Austria and western Germany, and very small in Italy. In the case of a man with three children, about one-tenth of an average wage is contributed in western Germany, and small amounts in the three northern countries, but elsewhere family allowances more than offset the tax element, causing net wage to exceed gross wage by about one-quarter in Italy and three-quarters in France. In France, Italy, Belgium and the Netherlands, practically all working-class families with three children gain on balance, and it is only in Denmark and western Germany, as in the United States, that income retained is less than wages received from the employer.

But, as will be argued in the final section, the tax payable by the employer has a price-raising effect, and this tax is heaviest in Italy and France: in Italy, the net direct gains of an average worker with three children may be offset by the indirect burden, but in France he still gains at least two-fifths of his wage. The effects of the tax payable by the employer make the position of a man with three children particularly unfavourable in western Germany and Austria, and offset his direct gains in the Netherlands and Belgium. If all workers (irrespective of family size) and both sets of taxes (and family allowances) are taken into account, the Swiss and British workers come out with the lowest burden, the three northern countries closely following; but, again, recognition must be given to the exceptionally favourable position of the large family in France.

3. METHODS OF ASSESSMENT AND COLLECTION

The nature of the relationship of the size of income after tax (and family allowances) to the size of income before tax is shown for twelve countries in Chart 2. It is apparent that, even in the countries with the most progressive systems, the worker's net income increases considerably if gross income increases.¹ It is also evident that, as far as the differential between the large family and the single earner is concerned, the pattern is not the same in all countries. The size of this

differential has been mentioned already; but while the differential, in absolute terms, hardly varies with income in Italy, Belgium, Sweden and Denmark, it widens in the other countries, though in Switzerland and the United States the gap becomes constant at higher incomes. This section examines the methods and techniques by which tax authorities bring about the relationships shown in the chart.

The taxes paid by the employer with respect to wages or employment and the social security contribution paid by the worker take little account of questions of equity. They were often imposed for the sake of

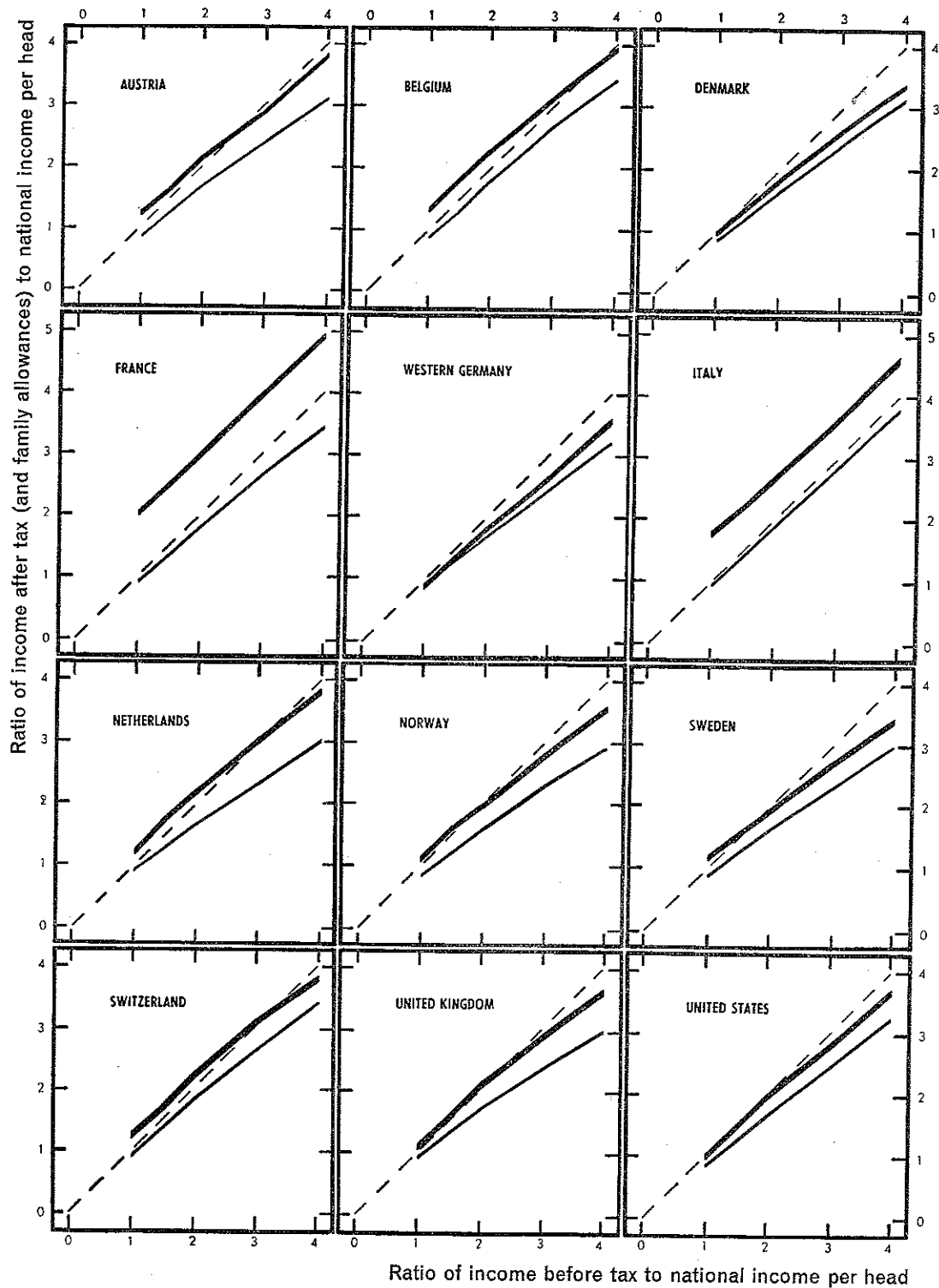
¹ Lines parallel to the diagonal would indicate that net income increases by as much as the increase in gross income.

Chart 2

INCOME AFTER TAX (AND FAMILY ALLOWANCES) IN RELATION
TO INCOME BEFORE TAX, 1950

— Single man

— Married man with 3 children



the authorities' convenience, since they are not difficult to assess or collect.¹ But this is not so with respect to income tax paid by the worker: here devices had to be invented to make the tax related to capacity to pay—that is, progressive in respect of income and discriminatory in favour of the family. It must be kept in mind that the taxation of low incomes, which involves obtaining a small contribution from each of a large number of incomes, raises different practical problems from those encountered in the taxation of large incomes,² and the relative importance given to theoretical considerations on the one hand, and to efficiency in collection on the other, must be related to the magnitude of the contribution sought.³

The Basis of Assessment

Contribution to social security is assessed on the individual income, but income tax generally on the income of the family; that is, for the latter purpose, the incomes of man and wife are added together and treated as a single income.⁴ The income of children is included in so far as income-tax relief in respect of children is claimed, and this implies that children's income is included in the family income only if children are under a certain age and if the tax on the additional income would come to less than the corresponding value of the family relief, since otherwise the taxpayer would rather prefer a separate assessment of his children and forgo claiming relief. Further, the contribution to social security is based on wage income only (in so far as it is not a fixed amount), whilst income tax is based on total income, including income from sources other than employment.⁵

Ascertaining the wage is in general fairly simple, since regular cash payments take place and the worker incurs no "business costs".⁶ All tools and

materials are normally provided by the employer, and in occupations where tools are customarily purchased by the worker, their cost may be deducted from the nominal wage.⁷ On the other hand, transport expenses to and from work are in general not allowed as a deduction, but are not necessarily added to income when such expenses are shifted to the employer.⁸

Social security contributions are assessed on weekly or monthly incomes, but income tax is generally assessed on annual income even though actual payments of the tax may be made at more frequent intervals. In Switzerland, however, the federal income tax takes the average of two years' income as its base, and the cantonal taxes take periods varying from one to four years. In principle, the longer periods are preferable from the point of view of equity, but only where the price level is relatively stable; this, in fact, has been the case in Switzerland.

Although it is not strictly relevant to a discussion of taxes on wages only, it is worth pointing out that income tax always discriminates nominally⁹ in favour of wage incomes as against income from property, except that in countries which have an annual tax on capital this may take the place of such discrimination. Income from property involves no corresponding current effort and is usually a safer source of livelihood than income from labour, which may be interrupted by death, sickness, or unemployment. There are two traditional ways of justifying discrimination in favour of labour income: one is based on the extra costs connected with going out to work, and the other claims an allowance for human beings which is analogous to the depreciation allowance for physical capital. The first argument gives rise to a flat deduction from income, for which the typical example is to be found in western Germany, and the latter to

¹ Except where the tax is related to some specific risk—e.g., accident rate in an individual factory; but in such cases the employer's contribution is more in the nature of an insurance premium than of a tax.

² Moreover, the subject is taxes on wages, which are more easily determined than income from property or business.

³ Hence the various practices described in the following paragraphs do not necessarily apply at the higher ranges of income.

⁴ In Italy, in the case of the State income tax (but not the local tax), up to an exceptionally high wage income no joint return of income is required.

⁵ In Sweden, however, the small social security contribution is related to total income.

⁶ For purposes of calculating the tax payable as shown in the tables, it was assumed that the wage is already net of any such deductions which may be made before assessment. But for

France and the United States, for instance, where a general deduction of 10 per cent of wage is permissible, this was taken as equivalent to a tax rebate rather than as a deduction for specific costs incurred. Cf. also Appendix.

⁷ In the United Kingdom, for instance, fixed allowances are agreed with the trade union of each industry.

⁸ Difficulties arise, however, when part of the wage is received in kind. In principle, income should include payments in kind; but these are often undervalued, and in certain occupations even ignored. A situation has grown up, probably in all countries, where the practice of assessing and valuing payment in kind is inconsistent and therefore not equitable as between worker and worker. In fact, in so far as taxation is appreciable, attempts are being made to receive, instead of cash, other benefits such as free lodging or savings certificates.

⁹ The possibility of evasion is, however, in certain countries far greater in the case of non-wage incomes.

the type of "earned-income allowance", introduced in Italy in 1864 and later in the United Kingdom, where a given proportion of the wage is deducted from the amount to be assessed.¹ To charge different rates of tax on income from labour and income from property would raise complications in the case of a progressive tax, and legislation has to make clear whether income from property is additional to income from labour, or the other way round. This problem is avoided, however, if the assessable income base and not the tax rate is adjusted according to the type of income.²

The Determination of the Contribution

The determination of the social security contribution is fairly simple, but that of income tax requires a set of rules to make it vary with income and with family size, and these rules differ from country to country.

Income tax is progressive in relation to income—that is, the higher the income, the higher the proportion of it taxed away, given the size of the family—and to make the calculation of the tax feasible, the tax curve possessing the desired degree of progression must be translated into comparatively simple instructions.³ For this, two alternative methods are used: the first is to determine the average rate of tax payable in each range of income, and the second is to determine the rate of tax on each additional slice of income, the rates being graduated upwards in both instances. The first method (which is followed in western Germany, the Netherlands, Belgium,⁴ Switzerland⁵ and, for the surtax and the local tax, in Italy) always requires additional rules, since the tables refer to specific income levels and it has to be decided how

to tax incomes falling between these levels; in some countries the amount of tax applicable to the lower limit is taken, and in others the tax rate applicable at that limit, and in both cases there would be a jump in the tax payable when proceeding from one income range to the next unless further devices are adopted.

The alternative system is by far the simpler, since increasing marginal rates of tax are in themselves sufficient to ensure that the average rate of tax should be continuously progressive; in fact, by not taxing the first slice of income, a single percentage rate applicable to the rest already ensures progression, though to achieve both a high degree of progression and a smooth graduation more than one rate is required. Only one rate is applied to the taxable part of income in the Swedish and Norwegian local taxes. Before the last war there were two rates in the United Kingdom,⁶ but with the higher level of the tax the need was felt for more rates in order to reduce the steepness of the tax at the point where it begins to operate. During the war a third rate was introduced, and with the introduction of a fourth rate in 1952 the system satisfies the requirements of a tax which is progressive, but not too steeply in the lower ranges, and fairly simple to understand. Very few workers would have a wage high enough to attract tax on additional income at the highest of the four rates.⁷ For taxing wage-earners, an income tax incorporating a personal allowance and, say, three graduated rates for successive slices of income appears to be sufficient from every point of view, and at the same time easily allows for further graduation, of any kind desired, in the upper ranges of income.⁸

⁶ The surtax applying to high ranges of income, which has a number of further rates, can be considered, however, as a continuation of income tax.

⁷ The approximate income levels, in terms of national income per head, where the various rates begin to operate (for a wage income) are the following in 1952:

Approximate rate of tax (Per cent)	Single person	Married couple	Married couple with one two three children		
12	0.7	1.1	1.6	2.0	2.4
21	1.2	1.6	2.1	2.5	2.9
29	1.9	2.4	2.8	3.2	3.7
37	2.7	3.1	3.6	4.0	4.4

⁸ In the United Kingdom the surtax begins at a high level of income and does not vary with type of income or family size. In Denmark (for single and married persons) and Sweden (for single persons only), beyond an income level over which not many wage-earners pass, the increased progression of the State income tax is partly ensured by reducing the tax-free slice of income until it vanishes. (The same device is also used in Geneva.) By this method, but not by the British, it is possible to vary working-class taxation to some extent without changing that on the rich.

¹ In the United Kingdom an upper limit (well above the range of working-class incomes) is set to the allowance.

² In Italy income from professional earnings occupies an intermediate position between income from labour and income from property; this can be justified because income from a profession is derived from labour and capital in joint use, and, moreover, the possibility of under-reporting income is greater than when a wage is received. The discrimination against professional earnings is, however, being abolished from July 1952.

³ In Italy, for the surtax and the local tax, the law in fact determines tax as a mathematical function of income (but in practice this still has to be translated into tax tables), whereas in other countries the tables themselves are published in the law.

⁴ But for one of the four income taxes the other method is used.

⁵ In the case of the federal and some of the cantonal income taxes only. In the canton of Geneva, for instance, the other method is used.

In order to take account of the size of the family one of two main methods, giving widely differing results, is employed. According to the first method, followed in most countries, the tax-free portion of income is varied with family responsibility, but not with income, and the rest of the income is taxed as in the case of a single person. The second method in its pure form is followed in France only: here, income is divided by a factor which varies with the size of the family,¹ and each part of income is then taxed as if it were a separate income.²

The first method embodies the principle of a tax-free subsistence minimum and taxes the excess of income above that minimum irrespective of family responsibility. The second method aims at taxing incomes, which (when family responsibility is taken into account) yield equal standards of living, at the same rate. Under the first method the difference between the net incomes of families of different size is equal to the difference in the tax-free portions of income multiplied by the marginal rate of the tax, and tends to reach a ceiling, as is evident from Chart 2. Hence it is felt—but perhaps more outside than within the working-class range—that at higher income levels the relief is insufficient to take account of family responsibility, since it is not only subsistence needs which increase with the size of the family. With the other method under a progressive tax system the differential in favour of the larger family is considerable, and is sometimes thought to be unduly high, since the needs of the large family do not bear the same relationship to the needs of a single person at high as at low standards of living. Compromise solutions have been adopted in Austria,³ Belgium⁴ and the Netherlands.⁵

¹ One for a single person, 2 for a married couple and an additional $\frac{1}{2}$ for each child. Until 1951 the factor for a married couple was reduced to $1\frac{1}{2}$ if during the first three years of marriage they produced no children.

² This is equivalent to lengthening, in proportion to the size of the family, the slice of income to which a given tax rate applies or which is tax-free.

³ In Austria the law contains complicated rules for the abatement of income tax by percentages depending on both income and family size. The basic tax tables are prepared for a married couple, and the single person has a surcharge imposed upon him, resembling the pre-war tax on bachelors in Italy and Germany.

⁴ In Belgium (where there are several income taxes embodying different structures) in addition to a tax-free allowance varying with family size, the tax is reduced by a percentage varying with family size.

⁵ In the Netherlands the law contains separate schedules for each common type of family, but the method by which these schedules are derived is not stated explicitly.

Table 4
INCOME TAX AS PERCENTAGE OF INCOME

Family type	Single man	Family with 3 children	Single man	Family with 3 children
Income as multiple of national income per head	1	3	2	6
Austria	1	4	7	12
Belgium	—	6	5	10
Denmark	10	13	16	22
France	—	—	4	4
Western Germany .	—	1	4	10
Italy	—	2	1	4
Netherlands	6	8	16	18
Norway	14	11	19	21
Sweden	11	17	18	24
Switzerland	3	5	6	13
United Kingdom .	3	6	12	20
United States . . .	9	5	14	12

Source: Table 3.

In Table 4 comparisons are made, at two levels, between the income tax paid by a single person in 1950 and the tax paid by a married couple with three children whose income is three times that of the single person.⁶ For France, the tax rates for the comparable families are approximately the same, since the factor by which the income of the larger family is divided in order to establish the rate of tax is $3\frac{1}{2}$. Elsewhere, the percentage for the large family is higher than for the single person, except in the United States and, on the lower level, in Norway. The difference on the lower level is largest in Belgium, although in that country a composite formula has been adopted, and in Sweden, where the State income-tax relief for children was abolished in view of the system of family allowances.

But, as suggested by the Swedish example just mentioned, it is no longer legitimate to consider the family relief granted by income tax in isolation; the State today gives concessions to the large family in more than one form, of which regular cash allowances

⁶ The 1 to 3 ratio is selected on the assumption that the difference in income roughly offsets the difference in family circumstances with respect to the standard of living that can be afforded. It must be borne in mind that the table refers only to two selected living standards. The single man earning a low wage is compared with a man with three children who earns a high wage; and the single man earning an approximately average wage with a man with three children who in fact has an income above the usual working-class range.

are the best-known and quantitatively the most important.¹ The criticism, for instance, that the Italian scheduled income tax gives no relief for children, is not relevant in view of the large cash allowances which are important even at high wage levels.

Family allowances introduce an entirely new principle : whereas the tax relief in respect of children is effective only if in its absence tax would be payable, and in some countries its size is of limited significance until higher levels of income are reached, family allowances aim at ensuring that, whatever the wage, the revenue of the family should increase with additional children by an amount corresponding to the cost of maintaining them at a minimum level. The actual differences between countries arise not so much in the principle as in its application, in so far as the allowance is kept strictly at a minimum in some but is comparatively generous in others. Family allowances expressed in percentages of wages hide the fact that the purchasing power of wages in terms of necessities varies from country to country and is particularly low in the countries where family allowances have gained in relative importance.²

Apart from this consideration, however, the motives for introducing family allowances were, undoubtedly, not everywhere the same. By giving an additional income to large families poverty due to the fact that wages do not vary with family size is greatly reduced, but at the same time a tendency is introduced to encourage larger families : it would appear that in one set of countries the emphasis is on the first and, in the other, on the second of these aims. Thus in the United Kingdom and Norway no allowance is paid in respect of the first child,³ while in France and Belgium, not only is an allowance paid for the first child, but also an additional allowance to mothers who abstain from paid employment.⁴ Also, in countries where allowances are high they are so much part of the

wage system that frequent adjustments are made to changes in prices, whereas in other countries adjustments tend to be made only at longer intervals.⁵

A special problem arises in connection with married women at work, since income tax systems generally appear to be devised on the assumption that only the head of the family earns an income. With high rates of taxation married women may abstain from going out to work, because the additional tax and the extra expenses involved (such as meals out) may not leave a sufficient margin for incentive. In general, under a progressive system the tax on the incomes of husband and wife is higher when the two incomes are added together than when they are taxed separately. France, however, is an exception, since the income of a married couple is divided by 2 and the two parts taxed as if they were separate incomes ; by this method, the tax would be lower than or the same as if the two incomes were taxed separately. An identical formula has been used in the United States since 1948, and there married women also have the right to separate assessment if they so choose.

In France (as in the United States), however, the main benefit from the tax formula accrues regardless of whether one or two incomes are earned in the family, and the increase in the tax on account of the earnings of the wife is the same as if the husband had additional earnings. Moreover, in France a cash allowance is paid to women for two years after marriage if they abstain from outside work ; that is, the State subsidizes them to retire from the labour market during the period when married women are most likely to stay at work.⁶ In the United Kingdom, on the other hand, married women receive an additional earned-income allowance which, together with the general earned-income allowance, has the effect of entirely exempting their earnings from tax up to a limit which, during the war, was made to correspond to the tax-free income of a single person. As the result, about two-thirds of the average wage earned by women in full-time employment is free of

¹ For a recent systematic compilation of all economic measures in favour of the family in the different countries, cf. *Economic Measures in Favour of the Family*, United Nations Department of Social Affairs, New York, 1952.

² Cf. *Economic Survey of Europe in 1951*, Table 53.

³ Further, in the United Kingdom the cost of maintenance is calculated on a low physical standard from which a deduction is made for school meals and milk provided free. Special schemes to provide free or subsidized food for children, which are not included in the figures here, are valued at over one-half of the cash allowances.

⁴ In France, with only one child in the family, the child's allowance is paid only while he is under five years. But if only one of the parents is an earner, an allowance is always paid to the other parent.

⁵ In the United Kingdom, for instance, the allowance was out of date in 1950 in relation to the physical standard on which it was purported to be based, but in the autumn of 1952 it will be raised from 5s. to 8s. per week for each child other than the first. In Norway the allowance was raised from 180 kr. to 240 kr. per annum in 1951.

⁶ The effect of this measure, which was introduced during the war, is, however, mitigated by large-scale fraud in so far as those receiving the allowance do go out to work. But in order to make the fraud possible they have to evade taxes on wages, thus causing a further loss to the State.

tax and the whole amount for those in part-time work. Further, in countries with comprehensive schemes for social security, married women often contribute whether at work or not, in which case their earnings would not be further reduced.

Methods of Collection

Income tax is paid directly by the wage-earner, exclusively on the basis of personal returns, in Denmark, France,¹ Norway, Switzerland and (the local tax only) in Italy. All other countries have gradually switched over to collection at source, by the employer, first ² in Germany in 1920, and finally in the United Kingdom in 1943.³

The advantage of deduction by the employer is that it takes place at frequent intervals—weekly or monthly—as wage payments are made.⁴ This may be convenient for the worker, who then has no need to make provision for tax payments. At the same time, the revenue of the Treasury becomes more flexible in so far as it follows fluctuations in income payments without any lag, and hence taxation is able to play a more important role in damping cyclic fluctuations in the economy. On the other hand, it is more difficult to change tax rates, since a time lag, often considerable, must elapse in the case of all except the simplest taxes while instructions are issued and tables prepared for the new tax schedules.⁵ A more serious consideration is that deduction at source focuses the attention of the worker on net income (take-home pay) and not on his wage; hence stronger attempts might be expected to shift the tax payable by him on to other shoulders. It is generally believed, though it is difficult to prove conclusively, that the danger of shifting the tax is far less if there is a substantial time lag between earning the income and paying the tax.

It is more doubtful that, as is sometimes maintained, deduction at source leads to more efficient collection, in the sense that evasion is minimized and the costs of

collection reduced. There should be no major difficulty in checking evasion by wage-earners since, in so far as taxation is based on personal returns, efficient tax administrations supplement these by returns from employers of wages paid,⁶ and, in fact, no important tax evasion by wage-earners is known. Evasion would be possible only through collusion between worker and employer, and collusion could take place equally under both methods of collection; it is, however, obvious that the incentive for collusion is greater under some systems (e.g., progressive income tax) than under others (flat contribution, or if the contribution is the condition for certain benefits). As regards the cost of collection, deduction at source greatly reduces the costs incurred by the authorities, and this consideration may have been important in introducing such systems; but little has been achieved except that the costs of collection have been shifted from the Treasury to the employer.

Deduction of tax by the employer is not the end of the story for income tax payments (but it is, in general, for social security contribution) as the worker may have other income or the income of the family may have to be aggregated to determine the tax that should have been payable. In such cases the worker is still obliged to make a personal return and pay over the difference. In the United Kingdom income other than wages received in the previous year is set against the tax-free portion of income, so that the weekly deductions by the employer will cover the tax. In Sweden the worker can arrange with his employer to deduct an additional amount from his wage in order to pay tax on his other income; he has an incentive to do so, as advance tax payments are cumulated at a generous rate of interest.

The major practical problem, however, is the case of earnings which fluctuate, since under a progressive tax system the worker would pay more on a fluctuating than on a steady income. Tax tables indicating weekly or monthly payments can be prepared without undue complications only if it is assumed that income over the year does not fluctuate. Hence, provision must be made for the repayment of some tax in cases where tax was overpaid. In the United Kingdom the annual personal return is compulsory, and hence

¹ Since the abolition of the scheduled tax on wages in 1948.

² Excluding special schemes for civil servants.

³ Denmark is the only country where social security contributions, as well as income tax, are paid directly by the worker.

⁴ It does not follow that the employer pays the tax over to the authorities at the same time; but, if necessary, this can be easily arranged.

⁵ Unless all average tax rates are changed proportionately, which is a method for which a strong argument can be put forward.

⁶ It is also of great help to have devices, such as the one adopted in Denmark and Switzerland (Geneva), by which all persons over 18 or 20 years (except married women) have to make a tax declaration whether they have an income or not.

automatic provision is made for repayment.¹ In Italy, on the other hand, in the case of the scheduled income tax no refunds are possible. Elsewhere annual returns are optional, and the burden of claiming refunds is on the worker; it is known that in some countries the administration is so complex that it is hardly worth claiming refunds.

It would be interesting to know the extent to which, in fact, fluctuating earnings are important, especially in countries with little unemployment and a comparatively simple income tax system. It might be thought,

¹ In the United States the tax tables are so arranged that the worker normally pays more than necessary and is therefore induced to make a complete return of income.

for instance, that in the United Kingdom the problem would be less significant than elsewhere, but it appears that the system of deduction at source is the most complicated in that country. Tax tables are not based on the earnings of the relevant week or month, but are cumulative, being based on earnings from the beginning of the tax year onwards; that is, an attempt is made, at frequent intervals, to adjust the tax payment to the theoretically correct figure. Whether this additional refinement is worth the extra cost involved, and the consequent rigidity of the system where any change may take months to come into force,² is doubtful.

² Except in the case mentioned in footnote 5 on p. 44, for which, however, there is no precedent in the United Kingdom.

4. SOME ECONOMIC EFFECTS

All taxes and public expenditures give rise to a complex of economic effects which, for analytical purposes, can be classified as effects on the distribution of income, on the willingness to work, on the general level of employment and on the distribution of labour; these effects are discussed in this section.

In analysing the effects of a tax (or a public expenditure), the state of affairs with that tax in existence must be compared to another situation. The aim is to analyse the effects of particular taxes in contrast to those of other taxes, and hence it will be assumed throughout that the alternative to any of the taxes discussed is the raising of the same amount of revenue by some other tax or by increases in all other taxes; the analysis is not concerned with the effects of variations in the total amount of taxation or of public expenditure.

Effects on the Distribution of Income

If a wage tax is put on the employer, he will try to raise his selling price in relation to wages, and thus shift the tax to wage-earners and others; if a tax is put on the wage-earner, he will tend to demand higher wages, and thus shift the tax to the employer. In general, the incidence of a part of the taxes is not on those who pay them, but it is uncertain to what extent, in particular circumstances, taxes are shifted. Since at any time not only taxes change but also many other economic factors, and the change in some

of them is quantitatively more significant than in the taxes considered, it is not likely that the degree of shifting can be measured by empirical study.

The main characteristic of the wage or employment tax paid by the employer is its generality, which makes its effects different from taxes paid by a single firm or a single industry only. To analyse the effects on the distribution of income of the tax paid by the employer, one can look upon that tax as if it were a payroll tax—that is, a tax proportionate to the wage bill. The fact that the rate of the tax on different types of labour is different, including the complete exemption of certain types, is likely to be of secondary importance and to affect the allocation of resources rather than relative wages.

The employer's reaction to a payroll tax is exactly the same as to a general rise in wages: he will try to raise prices and thereby maintain profits, and, in fact, he is likely to raise prices not by the amount of the tax but by the percentage increase in costs.¹ There is no reason why he should not succeed, since competitors are in the same position² and total purchasing

¹ If price is raised by all employers in proportion to the increase in costs, the percentage share of wages in national income will be reduced by the full amount of the tax. If price is raised only by the amount of the tax, the percentage share of wages in national income will not be reduced, but of course its purchasing power will fall.

² Except foreign competitors. But in the longer run exchange rates are adjusted to changes in costs, and the tax is only one of these changes. Import costs will rise in the same proportion as domestic costs, and hence the existence of international trade will not modify the proposition in the preceding footnote.

power has not changed. The process which is in fact followed depends very much on the institutional framework existing when the tax is imposed, including price controls and trade union organization. Prices are not raised immediately by the full amount, and any rise in prices is likely to be followed by wage increases. During this period part of the tax is borne by the employer, and also by those living on fixed incomes. In the longer run, however, the employer is more likely to pass on the tax completely, not by cutting the living standards of workers, but by retarding the increases in wages which would normally take place as productivity increases. How far the employer could shift any other tax in the same way is difficult to know: but it is less likely that a tax on net profits (that is, related to capacity to pay) would be shifted to the same extent as a payroll tax or any other tax on costs.

The general shifting of the employer's contribution to the worker can be regarded as impossible, and also the imposition of direct taxes on workers, only on the assumption that workers live on a subsistence level,¹ which is hardly the case in western Europe today. Indeed, the magnitude of taxes on wages and employment in a few countries is such that a large number of employers could not pay them out of net profits.

Direct taxes on wage-earners, on the other hand, are more difficult to shift. First, whereas the employer can usually decide on the price of his product, the worker cannot unilaterally fix his wage. Any rise in the direct taxes paid by the worker can be shifted only through bargaining with the employer, and this process takes time. Further, the employer's attitude will be the same as in the case of a tax on the wage bill: he may grant an increase in wages and then raise prices, or retard the more long-term rises in wages which follow increases in productivity. Secondly, the tax paid by the worker is varied in so far as attempts have been made to adjust it to capacity to pay—that is, to income and to family size. Wage claims due to a progressive tax are likely to be less strong than those due to a tax at a uniform rate yielding the same revenue, partly because the former tax is felt to be more just, and partly because the amount of tax paid by a representative worker is

less in the former case, as those with a higher wage (who are fewer) pay proportionately more.

The influence of family allowances on the level of wages is more complex. In general, they reduce the pressure for higher wages,² especially in the instances where they are specifically granted in lieu of wage increases, and because they benefit those in the greatest need. On the other hand, the benefit is very unevenly distributed between workers—particularly in countries where the first child receives no allowance—and hence their importance to the representative worker is less than would be that of a general wage subsidy involving the same expenditure. Further, the bargaining position of the worker with a family is strengthened through the receipt of a fixed income.

It so happens that in the countries where family allowances are the highest relatively to wages—France, Italy and Belgium—these are financed entirely by a wage tax on employers. Hence, even if it is found that wages are depressed in these countries, this is not necessarily due to the existence of high family allowances, but rather to the particular methods of financing them.³ But, whatever the effects of the taxes and family allowances discussed here on the distribution of income between wages and profits, they nevertheless bring about a redistribution of incomes from single persons and small families to large families.

Effects on the Willingness to Work

It is often suggested that a progressive tax—whatever its merits on other grounds—has the drawback that it reduces the willingness to work, but this is not always true. Any tax which varies with income (whether in proportion or not) reduces the net return for both a given amount of work and for additional work. If the net return for a given amount of work is reduced, the willingness to work more is likely to increase; but the reduction in the net return for additional work diminishes the willingness to work,

² It is worth noting that the British trade unions, for instance, for a long time in the past opposed the introduction of family allowances.

³ It is interesting to note, for instance, that the percentage share of wages in the national income of France decreased between 1938 and 1950 by an amount corresponding to the increase in taxes on wages paid by employers. (Cf. *National Accounts Studies—France*, Organization for European Economic Co-operation, Paris, June 1952.)

¹ This was assumed by all the physiocrats and most of the classical economists when analysing the incidence of taxes on labour.

and it is impossible to say in the abstract what the net effect of these two opposing tendencies is likely to be. A poll tax can be assumed to increase the willingness to work, since it is paid irrespective of the amount of work performed, and income tax to diminish it at the point where tax begins to be paid, since there the net return for additional work is reduced without a reduction in that for work already performed.

The rates of direct taxes paid by the single worker vary—apart from Italy, where these taxes are small—from 10 to 40 per cent of the additional earnings, as shown in Table 5. If one excludes the lowest wage level, where the incentive to earn more is probably high, the marginal rates of tax are above 20 per cent for single men in almost all instances, but for families with three children this rate is exceeded only in the northern countries, because of the local income tax, and, for very high wages, in the United Kingdom and Switzerland. A rate of about one-third of additional earnings is reached in the case of the better-paid single worker in the Netherlands, the United Kingdom¹ and Sweden, and for the highly paid also

¹ The 1952 budget did not materially alter the marginal rates for single men, but reduced those for married men with three children, especially in the range of 2 to 3 times national income per head (from 17 to 11 per cent).

in Norway and Austria. But in the same set of countries the average rate of tax paid by these categories of workers is also high, and this would offset, even if not to the full extent, the adverse effect of the high marginal rates.

It is an interesting coincidence that in the countries where direct taxes on workers are least progressive family allowances are the highest and, therefore, on the basis of the data given here, the incentive for a man with a large family to work for additional income is relatively small. But it is doubtful whether this effect is quantitatively significant, since for a man with a large family the incentives to work are normally higher than for the average worker.

Complaints are heard against all taxes from those who pay them, but that does not prove that in the absence of such taxes the willingness to work would be higher. All in all, the disincentive effect of a progressive direct tax on workers is likely to be less than is frequently supposed. There are two reasons for this. First, the aim in obtaining higher earnings is often higher social position, and progressive taxation leaves relative social position unchanged. Secondly, progressive taxation would seriously affect the incentives to work of a limited number of workers only,

Table 5

PROPORTION OF MARGINAL WAGE TAKEN IN DIRECT TAXATION (LESS FAMILY ALLOWANCES)
IN 1950

Percentages

Family type	Single man					Married man with 3 children				
	1 to 1½	1½ to 2	2 to 3	3 to 4	4 to 6	1 to 1½	1½ to 2	2 to 3	3 to 4	4 to 6
Austria	19	26	30	33	48	10	13	16	13	25
Belgium	19	11	14	20	21	8	2	16	14	15
Denmark	20	24	24	30	30	10	19	23	28	32
France	14	11	13	16	26	6	2	—	5	10
Western Germany	15	23	26	27	33	10	10	14	13	24
Italy	3	4	6	6	7	2	3	5	6	6
Netherlands	25	28	35	32	43	9	12	17	17	30
Norway	23	24	28	39	43	1	24	18	25	35
Sweden	24	27	31	33	39	20	22	25	28	35
Switzerland	12	12	18	23	27	3	6	15	22	22
United Kingdom	20	20	34	36	36	—	—	17	29	36
United States	19	20	21	24	28	2	1	13	18	19

Note. — The figures are based on the same data as those of Table 3. The calculation was made as if the marginal rates of tax were constant within each income range shown.

and with modern systems of production it is difficult for these workers to have different hours from the rest, although the intensity of work may to some extent vary. Working hours, as well as the intensity of work, are conditioned by a number of factors, not all of them economic, among which taxation is only one and probably not the most important. It should not be impossible for Governments to exercise an influence on the amount of work performed which would counterbalance any of the ill effects of tax policy.¹ Any discussion of the effects of taxes on incentives to work, however, is relevant only in a state of full employment, since otherwise it is demand and not supply which determines the amount of work performed; and the effects of a state of full employment, by reducing restrictive practices, may be far more important than the effects of particular taxes.

Incentives to work are likely to be reduced not so much by the tax as such, as by the complications surrounding it. The worker often thinks, especially where tax is deducted at source, that the liability on account of extra work is more than in fact it is. In the United Kingdom, for instance, the standard rate of the income tax is much advertised, but a man would have to earn about five times the average wage in industry before he is affected by it; more commonly he pays a rate on additional income which is much lower.² Simpler tax systems, and a better understanding of them, are in many countries likely to have more advantageous results than reductions in the rates of taxes.

Effects on the Level of Employment and the Distribution of Labour

Direct taxes on wage-earners influence the supply of labour in the manner just described; the taxes on the employer, on the other hand, influence the demand for labour and hence the general level of employment. In so far as the employer's contribution is shifted through higher prices, there is no effect on the total demand for labour. In so far as employers do not succeed in raising prices, profits will be lowered

and some firms will reduce employment.³ This effect, however, is not likely to be strong enough to be noticed distinctly from the effects of general employment policy.

Wage taxes on the employer are, however, likely to have an adverse effect in certain circumstances at the time when they are imposed. If they are imposed when there is heavy unemployment (replacing some other tax), demand for labour may be reduced and unemployment aggravated. It does not follow, however, that under conditions of full employment such taxes are useful to check demand for labour, since they increase costs and may easily enhance inflationary pressures. Also, in normal circumstances these taxes exercise a disturbing influence on international trade, though in exceptional cases, when a currency appears to be temporarily under-valued, they may appear suitable as a corrective measure.

Payroll taxes have been recommended by several authorities as useful devices to damp cyclic fluctuations in the economy, because their rate can be easily changed. This, however, equally applies to all taxes if Governments wish to have proportionate changes in them. In fact, the progressive taxes exercise an automatic damping influence, since, with a rise in the national income, a more than proportional increase in tax receipts is to be expected; devices have been found to reduce the time-lag between the increase in incomes and the increase in tax receipts.

The taxes on the employer, even if they have no general effects, are likely to exercise discrimination in favour of employing skilled workers as against unskilled,⁴ as the tax appears to be generally regressive in relation to wages paid, and in favour of employing technicians whose wage may be altogether above the taxable amount. Further, if wages are depressed relatively to profits, employees are more likely to start small businesses on their own account. These effects can, of course, be significant only in those countries where the tax is both considerable and regressive, as in Italy, France or Belgium.

In so far as the wages of unskilled workers are not depressed in relation to wages in general, the demand for unskilled labour will fall and unemploy-

¹ One effect of taxation may be, however, that the worker is encouraged to work less for an employer and more for himself (e.g., paint his house). This would damage the division of labour in the economy, although it may have social advantages. But all taxes tend to have this effect, and so do all monopolistic practices.

² The standard rate is now 47½ per cent, and the reduced rates on earned income are given in footnote 7 on page 41.

³ This is less likely to happen in the case of a tax on net profits, since firms earning low profits pay little tax.

⁴ The same applies to the employment of men as against women, since women's wages are lower.

ment will be aggravated.¹ This will happen partly because individual firms will shift to techniques of production employing relatively few unskilled workers, and partly because industries employing unskilled or female labour will be put at a disadvantage. Substitution of capital for labour will also take place, because the cost of capital reflects skilled rather than unskilled work. If, however, Governments pursue a positive employment policy, these changes in the distribution of labour and industry will take place without any effect on the general level of employment, and from a long-term viewpoint it may even be advantageous to stimulate the employment of skilled workers. This argument is not, of course, applicable to countries with widespread unemployment.

In contrast with the no doubt unintentional discrimination according to types of labour, wage taxes on employers often fail to discriminate where such discrimination would be justified—namely, according to the social costs of employing labour. Contribution for workmen's injury insurance is generally set at different rates for different industries or firms, reflecting the rate of accidents; this is a reasonable procedure, because by this means costs of production are made to embody the costs of injury and resources will be allocated correspondingly. The notable exception is the United Kingdom, where, since the initiation of the comprehensive social security scheme in 1948, employer's contribution for workmen's injury has been at a flat rate per worker. This implies that the financial incentives for any single industry to reduce its accident rate are lessened, and industries with a high accident rate, such as the coal mines, receive a hidden subsidy.

The United States went farther than European countries in so far as the employer's contribution for unemployment insurance partly reflects the unemployment experience of individual firms or industries. Under conditions of general unemployment there would be little merit in such discrimination but with high levels of employment it appears reasonable to make firms or industries pay the cost if, for instance, their production schedules are arranged in such a way that seasonal unemployment is created. In most countries other industries subsidize, for instance, seasonal unemployment in building; if tax

rates were adjusted,² the building industry would either have to devise means to eliminate seasonal fluctuations or charge its customers with the cost.

* * *

It has been shown in this article that the direct taxes paid by the worker form a progressive proportion of income in western European countries and that these taxes, together with family allowances, create a differential in favour of the large family, though the degree to which this happens varies from country to country. The variation in the weight of wage and employment taxes paid by employers is even greater, and the most notable development of recent years has been the increase in the size both of family allowances and the tax paid by the employer in France and Italy, and to a lesser extent in the Netherlands, Belgium and Austria.

Very little could be said here which would in itself justify or condemn particular taxes, since a large number of other factors, including the institutional framework of particular countries, have not been taken into account. As regards effects on the distribution of incomes, for instance, policies cannot be judged except on the basis of the redistributive effects of taxation and public expenditure as a whole, and here only one set of taxes and one item of expenditure have been discussed. For this reason, comparisons which would have validity in terms of economic welfare are not possible either between countries or, for a given country, through time or between income levels. This qualification must be borne in mind especially in connection with the set of taxes discussed here, because in different countries, at different times and for different income groups, these taxes were supplemented by indirect taxes to a greatly varying degree and paid for a widely different set of benefits: one country, for instance, may have put a heavy income tax on workers but no other taxes, another may have relied exclusively on indirect taxes, and in a third taxes falling on workers (both direct and indirect) may have been high but the State provided correspondingly more social services.

As regards effects on the general level of employment and activity, taxes are only one of many means of

¹ In the same way, employers will encourage overtime work rather than employ additional men, and this again increases unemployment.

² As in the Netherlands, where there is a special "winter fund" for building.

policy, and, if an otherwise desirable tax had undesirable effects on activity, corrective measures through other policies could easily be found. But some countries do not pursue a positive employment policy, and in such countries the effects of particular taxes on the level of activity must be given serious consideration.

In all countries the tax on the worker is composed of a social security contribution, which is universal and roughly calculated, and an income tax, which is selective and related to capacity to pay. The result appears to be satisfactory in the main, partly because direct taxation affects all citizens with an income, and partly because it tends to mitigate inequalities in the distribution of income, which is to a large extent determined by inborn qualities, historic accidents and luck, rather than by effort. There are only a few instances where countries deviate from the general pattern. In western Germany, for instance, the direct taxes on the worker with a large family are scarcely progressive, and there is no system of family allowances to remedy this. In Italy the direct tax paid by the worker is exceptionally low, but only because revenue is collected from him largely through indirect taxes which are regressive; the over-all regressive effect is offset by family allowances for some categories of workers only.¹

The tax paid by the employer has certain administrative and, perhaps, social advantages which, however, may be more than offset by other effects in France and Italy, and to a lesser extent in some of the smaller countries, where this tax is high. The tax paid by the employer is undesirable, not necessarily because it

¹ It must also be remembered that for the three northern countries and Switzerland local taxation was also dealt with in this article, and for the other countries the addition of local taxes, which tend to be regressive, would somewhat modify the comparisons.

is likely to be shifted to workers, but because its incidence is highly uncertain. If Governments aim at taxing the working classes, it would be preferable to impose taxes which are paid consciously by those on whom the burden falls.

Finally, there is a great need in all countries for a simplification of the set of taxes and allowances considered in this article. The several income taxes paid by the worker, and the several social security contributions paid either by him or the employer, could be consolidated; but, on the other hand, systems of taxation for workers could be profitably separated, for practical purposes, from systems affecting the relatively few higher incomes only. A conspicuous case for simplification is the overlap which exists in most countries between family allowances and income tax family relief.² The income-tax relief was abolished only in Sweden in recognition of the permanent place in public finance of cash allowances for children.

In Denmark family allowances are at a reduced rate at higher income levels, and in the United Kingdom, Norway and the Netherlands they are subject to income tax, and it might be suspected that in France they have rendered unnecessary the unusually large income-tax relief given to families, which greatly diminishes progression at the higher levels of income. A number of private proposals have been put forward for simplification, but no action has as yet been taken. The first need, in more than one country, is for the simplification of tax administration and the better understanding of the system by the taxpayer, and to a large extent this must be preceded by simplification in the tax structure itself.

² This would involve making family allowances universal as in Sweden, the United Kingdom, France and also Finland. But the additional cost would be small, as most families are already covered by the various schemes.

Appendix

Sources and Methods used in the Article "Taxes on Wages or Employment and Family Allowances in European Countries"

A. NATIONAL INCOME PER HEAD AND AVERAGE INDUSTRIAL WAGES ¹

The estimates for 1950 of national income per head of population, average annual wages for adult men in industry, and family allowances paid to a family with three children, which were used in a number of calculations throughout the article, are shown in the following table :

Country	Unit	National income per head	Average annual wage for adult men	Allowance for family with three children
Austria	Thousand schillings	4.73	12.2	1.33
Belgium	Thousand francs	30.7	49.6	12.2 ^a
Denmark	Kroner	4,370	8,030	336
France	Thousand francs	161	211	169 ^a
Western Germany	Deutschmark	1,430	3,360	—
Italy	Thousand lire	136	371	103
Netherlands	Guldens	1,480	2,710	424
Norway	Kroner	3,140	6,940	360
Sweden	Kronor	3,510	6,020	780
Switzerland	Francs	3,640	6,190	900
United Kingdom	Pound sterling	218	390	26.0
United States	Dollars	1,550	3,160	—

^a Assuming that the mother is not in employment.

The figures in the first column represent estimates of net national income at factor cost divided by mid-year population estimates. The national income data were taken from the original national sources and, for a few countries, from the country studies of the O.E.E.C. National Accounts Research Unit. Whenever necessary, an adjustment was made to exclude employer's contribution to social security, since this is here regarded as a price-raising tax. Reference should also be made to the methods described in the *Economic Survey of Europe in 1950*, page 237.

To estimate the average annual wage received by an adult man in full-time employment, assumed to be paid for 50 weeks out of 52, the following methods were used :

Austria : Average weekly earnings in manufacturing multiplied by 50. A simple average of the wages of skilled and unskilled men was used, as their relative numbers cannot be determined from published sources.

Belgium : Daily earnings in manufacturing multiplied by 300 (6 × 50). It is not known from published sources how daily earnings are calculated, but it was assumed that multiplication by 6 would give weekly earnings. In principle, holidays with pay (which are paid via the social security funds) are included in the pay for 50 weeks.

Denmark : Average of hourly earnings in industry, given quarterly, multiplied by 2,250, the estimated average annual hours of work for men. Further, 4½ per cent added for paid holidays.

France : Hourly wage rates in all activities increased by 12 per cent (based on an inquiry in January 1949) to arrive at hourly earnings. The latter were multiplied by 45, the actual hours of work per week, and by 50. Average of five end-of-quarter figures.

Western Germany : Weekly earnings in manufacturing multiplied by 50. Average of five end-of-quarter figures.

Italy : Earnings for men and women are not published separately. The estimate is based on the average earnings of all workers in industries which employ men predominantly. Hourly earnings were multiplied by 45.5, the estimated weekly hours, and by 50.

¹ All the calculations on wages relate to manual workers only.

Netherlands : Weekly earnings in manufacturing and mining in September–October multiplied by 50.

Norway : Average of hourly earnings in manufacturing and mining, given quarterly, multiplied by 2,103, the average annual hours of work.

Sweden : Average of hourly earnings in manufacturing and mining, given quarterly, multiplied by 2,230, the average annual hours of work.

Switzerland : Hourly earnings in industry and handicrafts in October, multiplied by 2,380, the average annual hours of work.

United Kingdom : Average of weekly earnings in manufacturing in April and October multiplied by 50.

United States : No data on earnings of men only are published. The National Industrial Conference Board published, however, series on weekly earnings for men and women separately until 1948, and the average weekly earnings of all workers in manufacturing in 1950 were adjusted, in proportion to the 1948 figures, to obtain the wages of men only. This was then multiplied by 50.

For Austria, Belgium, Denmark, France and Western Germany, published sources do not indicate whether the figures refer to adult men only or to all male workers.

National income estimates for 1911 to 1938 are taken from *National Income Statistics, 1938–1948*, United Nations, page 227, and *Statistics of National Income and Expenditure*, United Nations Statistical Papers, Series H, No. 1. In addition, the estimate for Switzerland for 1913 is taken from C. Clark, *The Conditions of Economic Progress* (2nd edition, London, 1951); for Italy estimates for 5-yearly averages 1921–25, 1926–30 and 1931–35 are given in F. Coppola d'Anna, *Popolazione, reddito e finanze pubbliche dell'Italia dal 1860 ad oggi*, Rome, 1946, and the estimate for 1938 is given in the *Economic Survey of Europe in 1949*, page 273. Instead of figures for 1921, 1928 and 1934, the 5-year averages are used. In so far as feasible, net national income at factor cost was taken, but, as explained in the sources quoted, a number of the series are on a different definition. The following estimates of national income per head of population for the years 1911 to 1938, expressed in units of national currency, were used for the calculations in the article :

	1911	1920	1928	1934	1938
France	810 ^a	2,800	5,530	4,470	8,800
Germany	680 ^b	960 ^c	1,180	675 ^d	1,160
Italy	550	2,200 ^e	2,330	1,780	2,990
Sweden	540	1,900	1,200 ^c	1,250	1,700
Switzerland	1,000	1,980 ^f	2,350 ^g	1,830	1,960
United Kingdom	48	123	91	84	100
United States	320 ^a	695	680	385	520

^a 1913 ^b Prussia. ^c 1925. ^d 1933. ^e 1921. ^f 1924. ^g 1929.

B. TAXES AND FAMILY ALLOWANCES

General Sources

G. Boccardo, *Dizionario della economia politica*, Turin, 1861 ;

Commerce Clearing House, Inc., *Tax Systems*, 12th edition, New York, 1950 ;

Etudes et Conjoncture, "Les charges sociales dans les pays de l'O.E.C.E.", Paris, March–April, 1951 ;

E. Fournier de Flaix, *Traité de critique et de statistique comparée des institutions financières des divers états au XIX^e siècle*, Paris, 1899 ;

Institut international de finances publiques, Travaux de la 6^e session, Monaco, September 1950, *Aspects financiers des assurances sociales*, The Hague, 1951 ;

International Labour Office : *Compulsory Sickness Insurance*, Series M, No. 6, Geneva, 1920; *International Survey of Social Services*, Series M, No. 13, Vol. I, Geneva, 1936; *International Survey of Social Security*, Geneva, 1950; *Legislative Series*, Geneva, various years;

Ministère des Finances, *Bulletin de statistique et de législation comparée*, Paris, various years;

F. Neumark, *Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung*, Berne, 1947;

R. Rosendorff and J. Henggeler, *Das internationale Steuerrecht des Erdballs*, Leipzig, 1936;

C. Rosier, *L'impôt*, Paris, 1936;

Wirtschaftsdienst, Hamburg, 1951 and 1952 (series of articles on social security).

Austria

Sources

Ämtliche Ausgabe der Lohnsteuertabellen nach dem Stand vom 1.1.50, Vienna, 1950; *Besatzungskostendeckungsgesetz*, 1950; *Bundesgesetzblatt*, 1949 and 1950; H. Mayer, *Hundert Jahre Österreichischer Wirtschaftsentwicklung*, Vienna, 1949.

Notes

Income tax includes the tax on wages and the surtax for occupation costs. The former is shown according to official tax tables. On 1 October 1950, the ceiling for social insurance contributions was changed; the calculations refer to the situation before that date.

Belgium

Sources

Arrêté du Régent du 15 janvier 1948 portant coordination des lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus; Loi du 14 février 1950 apportant pour l'exercice 1950 des modifications au montant de certains impôts sur les revenus et de la contribution nationale de crise; "Barèmes des impôts à retenir à la source sur les traitements, salaires et pensions payés à partir du 1^{er} janvier 1950", *Moniteur Belge*, 16 December 1949; Direct communication relating to family allowances.

Notes

The calculations refer to towns of 30,000 or more inhabitants. The official tax table refers to income after the deduction of social security contribution and, for purposes of calculating the tax, the allowance for expenses connected with going out to work is also taken into account; it covers the income tax (taxe professionnelle), the national crisis contribution and the personal surtax, but not the surcharge on income tax (centimes additionnels) for which an addition had to be made. Employer's contribution for holidays with pay is regarded as a wage payment rather than as a tax.

Denmark

Sources

Bekendtgørelse angående fastsættelsen af den fælleskommunale indkomstskat for skatteåret 1950/51 of 31 March 1950; *Ejendoms- og Personbeskatningen i skatteåret 1950/51*; Lov om udskrivning af indkomst- og formueskatten til staten for skatteåret 1950/51 of 31 March 1950; *Lovtidende*, 26 February 1949, 31 March 1950; *Socialt Tidsskrift*, a Survey of the Danish Social Legislation, Social Denmark, Copenhagen, 1947; *Socialt Tidsskrift*, 1951; *Statistisk Årbog for København, Frederiksberg og Gentofte*, 1950; Direct communication relating to social security contributions.

Notes

State income tax includes the equalization-fund tax, and local income tax the church tax. The calculations refer to Copenhagen and are based on income less insurance premiums and tax paid in the previous year. For the local tax they are based on interpolation in the tax tables. Sickness insurance, although voluntary in principle, is a condition for old-age pensions and hence contracting out is rare. The sickness insurance contribution of the worker varies with age, and his contribution for unemployment insurance with the industry in which he is employed; in both cases national averages have been taken. The average contribution for workmen's injury insurance is estimated.

France

Sources

Loi fiscale du 31 juillet 1917, modifiée par la loi du 25 juin 1920; lois codifiées du 15 octobre 1926; lois codifiées du 20 juillet 1934; Code général des impôts du 6 avril 1950; loi de finances pour l'exercice 1951, du 24 mai 1951; various laws on social security; *Bulletin de la Statistique générale de la France*, Supplement April-June 1949; Ministère des finances: *Impôts cédulaires et impôt général sur le revenu*, Paris, 1928; *Notions élémentaires sur les impôts directs*, Paris, 1926; *Statistiques et études financières*, January and March, 1951; Ministère des finances, du budget et des affaires économiques: *Inventaire de la situation financière* (mise à jour en 1951 de l'Inventaire de 1946).

Notes

Income tax for 1920 to 1938 included a scheduled tax and a general income tax. By the law of 11 March 1932, employers were compelled to join a recognized family allowance fund and minimum rates of allowances were fixed each year. The amount of the contribution was not fixed by law until 1945.

The proportionate scheduled income tax on workers was suspended for an indefinite period in 1948 and only the progressive surtax retained. Social security contributions and expenses connected with going out to work are deducted from income. Family allowances, instead of being raised as prices rise, are sometimes supplemented by extraordinary payments for particular months, and these were included in the calculation of the annual figures.

Germany

Sources

Law of 19 June 1906 on income tax in Prussia; Law of 10 August 1925 on wage tax; Consolidated law on income tax of 1933; Decree of 6 February 1938 on wage tax; Law of 22 June 1948 on tax reform in western Germany; Decrees of 16 October 1948 and 16 June 1949 on wage tax in western Germany; Wage-tax tables of 3 May 1950 for western Germany.

Notes

Income tax for 1920 to 1938 includes the tax on wages, and for 1933 also a special progressive tax on bachelors, and another progressive tax in aid of the unemployed; the crisis tax of 1933 was applied only at higher levels of income. Income tax is taken from official tax tables, which take account of the deduction for expenses for going out to work. The social insurance contribution refers to the general scheme, which excludes agriculture and mining.

Italy

Sources

Laws on taxation and social insurance; Banca commerciale italiana, *Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario*, Milan, 1951 and 1952; O. Bosisio, *L'imposta di famiglia*, Milan, 1952; G. Panusa and R. Merlino, *La legislazione tributaria sui redditi di lavoro subordinato*, Rome, 1951; L. Einaudi, *Il sistema tributario italiano*, 4th edition, Turin, 1939; Istituto nazionale della previdenza sociale, *Mezzo secolo di attività assicurativa e assistenziale (1898-1948)*, Rome, 1951; F. Nitti, *Scienza della finanze*, 5th edition, Naples, 1922; O. Paretti, *Sintesi della previdenza sociale*, 3rd edition, Naples, 1951; A. De'Stefani, *Manuale di finanza*, Bologna, 1943; Direct communication on local taxation.

Notes

Income tax includes the scheduled tax, since 1925 the progressive surtax, and for 1928 to 1938 the progressive tax on bachelors. The estimates do not take account of that component of the tax on bachelors which varies with age. Local income tax is for Rome.

Social security contribution is deducted from income and, for the local income tax, also payments of the State tax. Social security contribution included in 1950 contributions to *fondo solidarietà* and I.N.A.-Casa.

Netherlands

Sources

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Belastingdruk in Nederland 1950*, The Hague, 1951; Smeets en Meihuizen, *Beknopte Belastinggids*, Amsterdam, 1951; Direct communication on social security contributions.

Notes

Income tax is taken from official tables. Family allowances are subject to income tax. Unemployment insurance was introduced in 1952, both worker and employer paying 1 per cent of wage.

Norway

Sources

Laws on income and property taxes; *Social Insurance in Norway*, a survey by the Norwegian Joint Committee on International Social Policy, January, 1950; *Statistisk Årbok for Oslo*, 1950.

Notes

The calculations are for Oslo. The State income tax includes the surtax, the defence tax, and the tax for old-age and war pensions. Family allowances are subject to income tax.

Sweden

Sources

Law on State income tax, No. 576 of 26 July 1947; Decree No. 761 of 4 October 1947; Decree No. 274 of 9 June 1950; *Betänkande angående den Statliga direkta Beskattningen*, Statens Offentliga Utredningar 1951 : 51; *Betänkande med förslag till ändrade kommunala ortsavdrag*, Statens Offentliga Utredningar 1950 : 5; Åke Elmer, *Svensk Socialpolitik*, Malmö, 1950; Direct communication on income-tax exemption limits.

Notes

Income for purposes of State income tax is taken after deductions for the local income tax, social security and insurance contributions. No such deductions are allowed for purposes of local income tax. Towns and villages are divided into five groups according to the height of the cost of living and the calculations refer to the second highest group (No. 4). Sickness insurance did not become compulsory until 1951, but was, in fact, paid by almost all workers before.

Switzerland

Sources

Budget de la République et Canton de Genève, 1951; Les impôts de la Suisse, Recueil rédigé par l'Administration fédérale des contributions, Basle, 1950 and 1951; Office fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail, *Législation sociale de la Suisse*, Zurich, various years; *Recueil authentique des lois et actes du gouvernement de la République et Canton de Genève*, various years. Direct communication on income-tax exemption limits.

Notes

The State income tax is the federal defence tax. A deduction is made from income for social security contributions, allowance for the increase in the cost of living, and allowance for dependants. The other items are for the canton of Geneva and the communal tax for the town of Geneva. A deduction is made from income for social security contributions and for the "social deduction" which decreases with income.

United Kingdom

Sources

Reports of the Commissioners of H.M. Inland Revenue; Financial Statement, 1952/53; Report of the Unemployment Statutory Committee, 1938; Reports of the Ministry of National Insurance, 17 November 1944–4 July 1949 (Cmd. 7955) and 5 July 1949–31 December 1950 (Cmd. 8412); Social Insurance and Allied Services, Report by Sir W. H. Beveridge, 1942 (Cmd. 6404); W. H. Beveridge, Unemployment—A Problem of Industry (1909 and 1930), London, 1931.

Notes

National insurance contribution is deducted from income, but no deduction is made for life insurance premiums. Family allowances are subject to income tax.

United States

Sources

Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances, 1950; Revenue Act, 1950; State of New York, Annual Report of the State Tax Commission, 1939; U.S. Treasury Department, Statistics of Income for 1945, Part I.

Notes

The federal income tax includes a proportional tax and a progressive surtax. A standard expense allowance of 10 per cent has been deducted from income for purposes of the federal and New York income taxes. Tax tables incorporating the relevant deductions were used for incomes up to \$5,000. For workers' injury insurance, which varies according to risk and State, an average of 1 per cent of wage has been taken.

non disponibile
in biblioteca

ECONOMIC DEVELOPMENT IN SOUTHERN EUROPE⁺

(estratto dall'*Economic Survey of Europe in 1953*,
Ginevra 1954)

ACHIEVEMENTS AND POTENTIALITIES IN MINING

Development in the Past

(The First Wave of Mining Enterprise - Recent
Policies for the Development of Mining)

Discovery of Mineral Resources

(The State of Mining Research - The Need for Co-
ordinated Research)

Problems and Policies of Mining Exploitation

Mining for Export or for Domestic Industries

⁺ essendo esaurito l'originale, si troverà
qui la traduzione francese

ECONOMIC DEVELOPMENT
IN SOUTHERN EUROPE⁺
(estratto dall'*Economic Survey of Europe in 1953*,
Ginevra 1954)

ACHIEVEMENTS AND POTENTIALITIES
IN MANUFACTURING

*The Present Stage and Recent Development of
Manufacturing*

Policies to Promote Industry

(Protection - Subsidies and Tax Concessions -
Credit Facilities - State Enterprise)

*Criteria for the Allocation of Investment Re-
sources*

⁺ essendo esaurito l'originale, si troverà
qui la traduzione francese

Chapitre 13

LES INDUSTRIES EXTRACTIVES

1. HISTORIQUE

Depuis le milieu du siècle dernier, l'histoire des industries extractives en Europe méridionale a surtout été marquée par deux phases d'activité croissante. La première, placée sous le signe de l'initiative privée — principalement étrangère — faisait en quelque sorte écho, mais de façon faible et intermittente, à l'expansion industrielle d'autres parties de l'Europe. La seconde a été caractérisée par une intervention plus accusée de l'Etat et au moins par quelques efforts pour intégrer les industries extractives à l'ensemble du développement économique national. Mais, du point de vue de l'effectif de la main-d'œuvre employée, malgré une certaine expansion, l'importance des industries extractives reste assez faible dans tous les pays de l'Europe méridionale, sauf en Yougoslavie (Tableau 79).

Tableau 79

L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE EXTRACTIVE

Pays	Année	Effectif de la population masculine active dans l'industrie extractive en pourcentage :	
		du total de la population masculine active	du total de la population masculine active exerçant une activité non agricole
Turquie	1945	0.6	2.0
Grèce	1953	1.0 *	2.1 *
Yougoslavie . . .	1953	2.3 *	6.5 *
Italie	1936	1.0	1.9
Italie du Sud . .	1936	1.1	2.6
Espagne	1950	1.9	4.0
Portugal	1950	0.9	2.1
Europe occident. ^a	1950	3.6	4.5
Etats-Unis	1950	2.4	2.8

Sources et méthodes : Voir Annexe B.

^a Moyenne de douze pays de l'Europe occidentale pour 1950 ou pour l'année la plus voisine.

La première phase du développement des industries extractives

Dans les pays où la vie économique est, d'une manière générale, peu active, l'absence de marchés

intérieurs, l'insuffisance des réseaux de transport et d'énergie, ainsi que la pénurie de capitaux et le manque d'esprit d'entreprise, sont autant de raisons pour lesquelles on se borne à n'exploiter que les ressources d'accès facile qui permettent d'espérer des bénéfices relativement rapides, notamment lorsqu'il s'agit de gisements mis en valeur pour satisfaire la demande étrangère. Ce genre de développement des industries extractives qui, dans l'ensemble, était le plus courant en Europe méridionale jusqu'à la première guerre mondiale, reposait essentiellement sur les capitaux étrangers, à la fois parce qu'il dépendait surtout des débouchés étrangers, et parce qu'en partie pour la même raison, il fallait des bailleurs particulièrement audacieux que l'on ne pouvait guère s'attendre à trouver sur place. Les pages qui suivent contiennent pour chacun des pays de l'Europe méridionale une brève description de cette phase de l'exploitation minière.

Vers la fin du XIX^e siècle, la *Turquie* était pratiquement le seul pays producteur de chrome, et les capitaux étrangers permirent le développement rapide de la production de cette matière première pour l'exportation. Mais, par la suite, la situation du marché changea du fait de la découverte de chrome dans d'autres pays, et la production turque est allée en diminuant après 1901. Pour le cuivre, le plomb et le manganèse, la production a également commencé de bonne heure grâce aux capitaux étrangers, mais la production de ces trois métaux avait atteint son maximum entre 1900 et 1905. La *Turquie* est d'ailleurs l'un des rares pays où les capitalistes étrangers aient estimé qu'ils avaient aussi intérêt à développer l'extraction du charbon, surtout, là encore, pour l'exportation.

La *Grèce* produisait annuellement à peu près un demi-million de tonnes de minerai de fer pendant les dix années qui précédèrent la première guerre mondiale. Mais, depuis lors, la production a beaucoup diminué. L'extraction du minerai de manganèse, du minerai de zinc et surtout du minerai de plomb était assez importante, mais, pour ces trois métaux, les chiffres les plus élevés de production ont été atteints avant 1914. On trouve en *Grèce* deux matières pre-

mières rares : l'émeri (dans l'île de Naxos, où ces gisements appartiennent à la collectivité) et la magnésite (exploitée par des sociétés britanniques). Dans les deux cas, la production s'est maintenue à un niveau assez stable, mais ni l'un ni l'autre de ces produits n'occupent une place prépondérante dans le revenu national de la Grèce ni dans ses exportations. Entre les deux guerres, la demande pour l'exportation a provoqué l'exploitation de plusieurs autres gisements minéraux, notamment de chrome, de nickel, de bauxite et de pyrites de fer.

Bien que le sous-sol de la Yougoslavie soit exceptionnellement riche en minerais, il n'avait guère été exploité à l'échelle industrielle avant la première guerre mondiale. L'industrie minière s'est rapidement développée dans ce pays entre les deux guerres, les capitaux étrangers s'intéressant surtout aux secteurs les plus rémunérateurs pour l'exportation, tandis que l'Etat prenait une part active à l'expansion de la production des mines de charbon et de fer, dont il était le principal propriétaire. Avant la deuxième guerre mondiale, la participation des capitaux étrangers dans l'extraction des minerais de métaux (mesurée d'après la valeur de la production) atteignait jusqu'aux neuf dixièmes. En général, les minerais étaient exportés à l'état brut et la Yougoslavie devait importer les métaux dont elle avait besoin. Après 1930, des mesures furent prises pour remédier à cet état de choses. C'est ainsi, par exemple, que les entreprises françaises et anglaises qui exploitaient les unes des mines de cuivre et les autres des mines de plomb furent contraintes de construire des fonderies en Yougoslavie.

Le soufre de Sicile constitue la richesse minérale la plus importante de l'Italie du Sud. Le développement de sa production a été marqué, plus encore que dans d'autres cas, par les vicissitudes de la demande étrangère et par les progrès techniques¹. Au début du XIX^e siècle, lorsque la demande mondiale d'acide sulfurique devint importante, l'on ne connaissait guère d'autres gisements de soufre que ceux de Sicile. Mais, en raison du prix élevé que cette situation de monopole permettait d'exiger, l'on entreprit de fabriquer de l'acide sulfurique à partir des pyrites. Dans la seconde moitié du siècle, la demande de soufre ayant augmenté par suite de l'emploi que l'on commençait à en faire pour traiter les vignes, la production sicilienne a pu surmonter cette première crise. Mais, une fois encore, les prix pratiqués par le cartel anglo-sicilien du soufre incitèrent certains détenteurs de capitaux aux Etats-Unis à consacrer des sommes consi-

dérables au développement de la méthode concurrente de Frasch pour la production de soufre. Lorsque la production américaine a commencé à devenir importante, au début du XX^e siècle, l'extraction du soufre en Sicile est entrée dans une période de déclin qui, en dehors de quelques rares reprises en temps de pénurie, s'est prolongée jusqu'à l'heure actuelle.

En Sardaigne, l'extraction de minerais de métaux est restée insignifiante jusqu'au milieu du XIX^e siècle, époque à laquelle la demande étrangère de plomb italien est devenue importante, en partie à cause de l'épuisement des mines de l'Europe centrale. A ce moment-là, une grande partie de l'industrie minière était entre les mains de sociétés étrangères, et toute la production était exportée à l'état de minerai brut. C'est seulement après 1930 que la Sardaigne a disposé de fonderies de plomb ayant une capacité de production suffisante; quant au zinc, il doit encore être expédié à l'état brut dans la péninsule italienne.

Le minerai de fer *espagnol*, qui est d'excellente qualité et dont les gisements sont très bien situés sur la côte du golfe de Gascogne, a été exploité très tôt avec le concours de capitaux britanniques. La production, qui est presque intégralement exportée sous forme de minerai, a augmenté régulièrement et a atteint le chiffre maximal de 9 millions de tonnes entre 1910 et 1914, mais elle a diminué brusquement par la suite, surtout en raison de l'épuisement des gisements le plus aisément exploitables parmi ceux qui étaient connus. Maintenant que l'industrie sidérurgique espagnole est en voie de développement, elle est fortement gênée par le fait que les meilleures mines sont épuisées. De même, les gisements de cuivre, de plomb, de zinc et d'étain qui étaient le plus facilement accessibles et le plus riches ont été exploités de bonne heure, grâce surtout aux investissements de capitaux étrangers — particulièrement britanniques — et, pour chacun de ces métaux, les chiffres maximaux de production ont été atteints avant la première guerre mondiale. En revanche, la production charbonnière espagnole s'est développée lentement et, il n'y a pas longtemps encore, l'Espagne était un gros importateur de charbon.

Comme la Yougoslavie, le Portugal n'avait pas, avant la première guerre mondiale, une industrie extractive importante. Entre les deux guerres, l'apport de capitaux britanniques a permis de mettre en valeur les mines de wolfram — dont le Portugal possède certains des très rares gisements connus qui peuvent être exploités — ainsi que des mines d'étain et de cuivre. L'extraction des pyrites était effectuée par des entreprises britanniques et belges qui — fait assez exceptionnel dans les pays de l'Europe méridionale — ont également construit des usines permettant de

¹ Voir à ce sujet un ouvrage qui doit paraître sous peu : C. Rodanò, *Mezzogiorno e sviluppo economico*, Laterza, Bari, 1954, p. 63-71 et 171-176.

Tableau 80

LA PRODUCTION MINIÈRE DANS LES PAYS DE L'EUROPE MÉRIDIONALE

Indices — 1928-34 = 100

Période	TURQUIE		GRÈCE		YUGOSLAVIE		ITALIE DU SUD		ESPAGNE		PORTUGAL	
	Charbon-nages	Autres industries extractives	Charbon-nages	Autres industries extractives	Charbon-nages	Autres industries extractives	Charbon-nages	Autres industries extractives	Charbon-nages	Autres industries extractives	Charbon-nages	Autres industries extractives
1901-06	30	145	..	78 ^a	..	..	..	..	44	151	..	..
1907-13	50	113	..	251 ^b	..	..	62 ^c	119 ^c	58	164	..	..
1914-20	28	26	109	110	49 ^d	9 ^d	247	79	80	108	..	..
1921-27	50	58	116	109	79	32	162	86	88	105	73 ^e	82 ^e
1928-34	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1935-39	150	308	77 ^f	156 ^f	102 ^f	188 ^f	967	114	74	64	128	194
1940-45	201	230	..	..	..	..	220	77	147	47	220	205
1946	243	216 ^g	103	20	140	159	2 600	48	166	54	204	96
1947	255	276	109	27	193	207	3 200	76	163	49	194	192
1948	263	423	99	24	217	246	2 200	91	164	57	202	234
1949	277	564	144	27	247	277	2 500	97	167	62	231	254
1950	287	560	148	50	257	300	2 400	117	171	72	216	245
1951	310	751	157	104	240	301	2 700	135	178	83	214	349
1952	..	..	206	..	261	324	2 500	146	..	..	224	368

Sources et méthodes : Voir Annexe B.

NOTE. — Les statistiques relatives aux charbonnages portent sur la production de houille et de lignite. Les statistiques relatives aux autres industries extractives portent sur les produits ci-après : *Turquie* : minerai de chrome, minerai de plomb zincifère, manganèse, minerais de mercure, d'antimoine et de cuivre; *Grèce* : magnésite, minerai de fer, pyrites de fer, minerais de plomb, de zinc et de chrome, bauxite; *Yougoslavie* : minerais de plomb zincifère, de cuivre, de fer et de chrome, bauxite, pyrites de fer, minerai d'antimoine; *Italie du Sud* : soufre, minerais de plomb et de zinc, bauxite; *Espagne* : pyrites

de cuivre et de fer, minerais de fer, de zinc, de plomb et de mercure, soufre, minerais de manganèse, d'étain et de tungstène; *Portugal* : pyrites de cuivre, minerais d'étain et de tungstène.

Le trait horizontal indique une rupture de la série.

Les données fournies ici donnent une indication des tendances générales seulement; on n'a notamment procédé à aucune correction pour tenir compte des modifications territoriales.

a 1900-09. b 1910-13. c 1911-13. d 1919-20. e 1922-27. f 1935-38. g Y compris le minerai de fer à partir de 1946.

transformer une partie du minerai dans le pays même. Par contre, l'exploitation des importantes ressources de minerai de fer au Portugal n'a pas encore commencé, bien qu'une concession ait été accordée à une entreprise française peu après 1920. Les gisements de soufre ont été exploités pour faire face aux besoins des vignobles pendant une période prolongée.

L'exposé qui précède porte, d'une façon générale, sur la période qui s'est écoulée à partir du milieu du siècle dernier jusqu'à la première guerre mondiale et, dans certains cas, sur l'entre-deux-guerres. Il existe des analogies frappantes entre les six pays examinés. Dans la plupart des cas, ce sont les capitalistes étrangers qui ont pris l'initiative de développer l'industrie extractive et l'on a eu tendance à exploiter les possibilités immédiatement rentables qu'offraient les gisements déjà connus (ou dont on présumait l'existence). En outre, la production a généralement été entreprise pour satisfaire une forte demande étrangère et, lorsque des possibilités de production naissaient ailleurs, les prix particulièrement favorables pratiqués au début de l'exploitation se révélaient souvent passagers. C'est ainsi que, dans un très grand nombre de cas (notamment en Turquie, en Grèce, en Sicile et en Espagne),

la production atteint son maximum au cours des vingt premières années de ce siècle (voir Tableau 80). Enfin, le minerai était presque toujours exporté soit à l'état brut, soit sous forme de métal; ce n'est que dans des cas très rares que des usines de transformation ont été construites.

Sans doute cette courbe de production, qui s'élève plus ou moins rapidement pour redescendre ensuite, n'est-elle pas particulière à l'Europe méridionale. On la retrouve également dans d'autres pays; on peut même dire, en vérité, qu'elle procède de la nature même de l'industrie extractive qui tend, en fait, à épuiser une réserve donnée, c'est-à-dire, dans l'immédiat, les gisements situés à proximité du réseau de transport et des usines du pays. Ce qui paraît spécifique à l'Europe méridionale et aux autres pays produisant surtout pour l'exportation, c'est la brièveté du cycle de croissance et de déclin.

Politiques suivies récemment pour développer les industries extractives

Ces dernières années, tous les pays de l'Europe méridionale ont pris des mesures, plus ou moins ambi-

tieuses d'ailleurs, pour favoriser le développement général de leur économie nationale. L'exploitation minière n'a plus été considérée alors comme une entreprise qui, tout en comportant des risques, permettait d'obtenir facilement des bénéfices rapides, mais comme faisant partie intégrante de la structure économique que l'on se proposait d'édifier.

Il n'est pas de pays où l'Etat ne soit intervenu d'une manière ou d'une autre, mais c'est en Turquie et en Yougoslavie que les mesures prises ont eu, et de loin, la plus grande portée. En 1937, le Gouvernement turc a beaucoup accru la participation directe de l'Etat dans l'exploitation minière (ainsi que dans d'autres secteurs essentiels de l'économie). Des investissements très importants, notamment pour l'extraction du charbon, du minerai de fer, du cuivre et du chrome, ont permis d'obtenir de très fortes augmentations de la production. Plus récemment, le rôle de l'Etat dans l'exploitation minière est devenu plus limité et le gouvernement envisage de réduire les investissements au cours des quelques années à venir.

En Yougoslavie, comme on l'a déjà indiqué, les secteurs de l'exploitation minière (charbon, minerai de fer et pétrole) qui étaient indispensables pour servir de base à l'industrie yougoslave et qui n'attiraient pas les capitaux étrangers ont été développés, entre les deux guerres, sous le régime de la régie fiscale. Depuis la guerre, avec la socialisation de presque toutes les mines, l'extraction du charbon et du lignite, du pétrole et du gaz, de la bauxite, du minerai de fer, du chrome et de quelques autres métaux non ferreux a fait l'objet d'investissements considérables, et, dans plusieurs cas, la production est déjà très supérieure à ce qu'elle était avant la guerre.

En Grèce, ce n'est que tout dernièrement qu'une politique active a été adoptée dans ce domaine. Le gouvernement envisage d'accroître l'extraction minière — notamment l'extraction de lignite et de minerai de fer — de 180 % pendant la période allant de 1951 à 1954/55. A cet effet, l'Etat accordera des facilités de crédit aux entreprises privées et fera peut-être intervenir aussi des stimulants d'ordre fiscal. Les plans élaborés prévoient en outre la création, par l'Etat ou avec sa participation, d'industries qui utiliseront les ressources minérales de la Grèce.

En Espagne, l'Etat intervient surtout pour développer la production de lignite qu'il finance par l'intermédiaire du holding d'Etat I.N.I.

Au Portugal, comme en Grèce, le rôle de l'Etat est resté assez faible. Jusqu'ici, il s'est contenté de participer à la prospection, ce qui a d'ailleurs favorisé la découverte de riches gisements de minerais de fer. Le plan sexennal, qui a été adopté récemment, prévoit

la création d'une industrie sidérurgique qui serait approvisionnée par ces nouveaux gisements. Désormais, le Portugal ne fait donc plus exception à la tendance générale qui est d'exploiter les mines non plus pour l'exportation, mais pour alimenter les industries nationales.

Dans l'Italie du Sud, on a développé dans le cadre de la politique d'autarcie pratiquée entre les deux guerres l'extraction de métaux stratégiques et du charbon de Sardaigne, et plusieurs entreprises d'Etat, créées à cette époque, existent encore. Les investissements publics et l'augmentation de la demande ont eu des résultats particulièrement satisfaisants pour l'industrie charbonnière de la Sardaigne et l'on envisage à l'heure actuelle de procéder à de nouveaux investissements. Au cours des vingt ou trente dernières années, la situation défavorable de l'industrie du soufre a nécessité de fréquentes interventions de l'Etat. En 1940, un organisme public spécial a été créé pour remplacer le cartel et pour apporter à cette industrie l'aide de l'Etat.

Ces quelques exemples suffisent à montrer l'ampleur de la nouvelle phase d'activité qui s'est manifestée au cours du dernier quart de siècle dans les industries extractives des pays de l'Europe méridionale, ainsi que les diverses formes qu'elle a revêtues. Dans certains cas, de nouvelles entreprises sont nées en quelque sorte spontanément à la suite d'une demande accrue de la part des industries locales. Mais beaucoup plus fréquents et importants sont les cas où les gouvernements ont pris l'initiative — en appliquant, il est vrai, des méthodes extrêmement diverses — de développer eux-mêmes les industries extractives. Dans ces cas-là, on a presque toujours mis l'accent sur la nécessité de développer la production minière pour alimenter l'industrie nationale, et des efforts spéciaux ont été faits pour améliorer l'approvisionnement indigène en combustibles et en minerai de fer.

On examinera de façon plus approfondie dans les pages suivantes de ce chapitre les raisons qui ont incité les gouvernements à accroître, ces dernières années, leur activité dans ce domaine et à insister davantage sur la nécessité de développer l'industrie extractive pour la consommation intérieure. On peut toutefois souligner dès maintenant que, lorsqu'ils se sont efforcés de favoriser la mise en valeur de leurs ressources minières, les pays de l'Europe méridionale ont été gênés par le fait qu'ils étaient des « tard-venus », cette difficulté s'ajoutant aux problèmes généraux que posaient la pénurie de capitaux et la faiblesse de la demande intérieure. Même pour ce qui est de leur consommation propre, sans parler de la demande étrangère, il est souvent plus avantageux

de se procurer les quantités marginales dont on a besoin en les important de pays producteurs fortement industrialisés depuis longtemps que de les produire sur place. Des considérations de cet ordre sont de nature à exercer une influence décisive sur les investissements privés et il est compréhensible non seulement que les capitaux privés soient attirés par les occasions, dont le nombre est limité, où l'on peut espérer des bénéfices relativement rapides et élevés, mais encore que les capitalistes étrangers en particulier évaluent ces chances surtout en fonction des conditions de concurrence prévalant sur le marché mondial.

Mais, quand il s'agit d'une politique de développement général de l'industrie extractive, il n'y a guère intérêt à ne tenir compte que de l'expansion marginale ou de projets isolés. Lorsque le développement dépend uniquement des travaux de recherches et des investis-

sements, à la fois pour découvrir de nouveaux gisements et pour mettre au point de nouvelles méthodes d'extraction et d'utilisation, l'évolution ne peut se faire que par à-coups. Lorsque, en outre, les économies nationales sont, d'une manière générale, peu développées, il faut prévoir aussi une certaine expansion des industries consommatrices et des transports, la construction de logements, ainsi que d'autres investissements de caractère social avant que des « économies externes », comme il en existe déjà dans les pays plus évolués, puissent contribuer à rendre rentables les différents projets. Dans ces conditions, on peut donc penser que l'initiative privée préférera probablement donner son appui à une vaste entreprise patronnée par l'Etat plutôt que de prendre elle-même la direction d'une tâche pour l'exécution de laquelle elle ne disposerait sans doute ni des capitaux ni de la continuité nécessaires.

2. LA DÉCOUVERTE DES RESSOURCES MINÉRALES

Où en sont les travaux de recherche dans l'industrie minière

Les inventaires qui existent actuellement des ressources minérales doivent être examinés avec un esprit critique. Les meilleurs ne donnent qu'une indication assez approximative des ressources découvertes jusqu'ici et, pour se faire une idée, même sommaire, de leur valeur, il faut connaître l'étendue et l'intensité des recherches sur lesquelles reposent ces inventaires.

L'on a de bonnes raisons de se montrer particulièrement sceptique à l'égard des inventaires établis dans les pays de l'Europe méridionale, étant donné que, dans tous ces pays, les méthodes de recherche sont loin d'atteindre la valeur qu'elles ont en Europe occidentale. En effet, les pays de l'Europe méridionale ne disposent même pas de l'indispensable et élémentaire instrument de travail que sont, pour faire véritablement de la prospection géologique, des cartes topographiques établies à une échelle suffisante. On constatera, d'après la liste ci-après (Tableau 81), qu'il y a très peu de pays de l'Europe méridionale pour lesquels il existe une carte au 1/25.000 pour la plus grande partie du territoire. Même en Italie, il y a plusieurs régions pour lesquelles le levé topographique direct au 1/25.000 n'a pas encore été achevé. Quant aux cartes géologiques proprement dites, la situation est tout à fait mauvaise. Pour la Turquie, la carte géologique de l'ensemble du pays n'a été établie qu'au 1/800.000. Au Portugal, la principale carte géologique existant jusqu'ici est au 1/500.000, et elle date de 1899. La prospection du pétrole par stratigraphie est totalement inconnue, ou presque, dans tous les pays de

l'Europe méridionale, à l'exception de l'Italie¹, et, depuis une date fort récente, de la Yougoslavie. Dans ce dernier pays, les Allemands, pendant l'occupation, avaient déjà bien amorcé la prospection en appliquant cette méthode; depuis la guerre, le Gouvernement yougoslave a étendu ces travaux à d'autres régions. Mais il reste encore beaucoup à faire avant même que les régions les plus intéressantes soient étudiées. C'est ainsi notamment que la région côtière du Monténégro, dont il y a tout lieu de penser qu'elle est très riche en pétrole, tant à l'intérieur des terres qu'au large des côtes, n'a presque pas été prospectée.

S'il est ainsi possible d'indiquer, avec chiffres à l'appui, comment se présente le travail préliminaire qui consiste à établir des cartes topographiques et géologiques, il est plus difficile de préciser l'état des recherches et des explorations minières en général. On peut cependant signaler certains cas où de nouveaux travaux de recherche peuvent avoir des résultats d'une grande portée. Par exemple, en Italie, des recherches scientifiques ont abouti récemment à de nouvelles hypothèses sur la formation des gisements de soufre qui sont, semble-t-il, de nature à donner de nouvelles indications permettant de découvrir des gisements vierges, autrement qu'en appliquant la méthode empirique (presque toujours infructueuse) qui consiste à creuser des trous à proximité des anciens gisements. Il paraît également probable que les explorations actuellement en cours permettront d'élucider, dans un avenir assez proche, la question de

¹ Dans la partie méridionale de l'Italie, toutefois, c'est seulement en Sicile que la prospection par stratigraphie est vraiment au point.

Tableau 81

CARTES TOPOGRAPHIQUES ET GÉOLOGIQUES DONT ON DISPOSE POUR LES PAYS
DE L'EUROPE MÉRIDIONALE

Pays	CARTES TOPOGRAPHIQUES		CARTES GÉOLOGIQUES	
	Principales	Complémentaires	Principales	Complémentaires
Turquie	1/200.000.	1/25.000 pour un cinquième du pays. Régions éparses offrant un intérêt particulier du point de vue militaire ou minier.	1/800.000.	1/100.000 : en 1955/56, ces cartes couvriront les trois cinquièmes du pays.
Grèce	Echelles diverses comprises entre 1/100.000 et 1/200.000.	1/20.000 pour certaines régions.	1/500.000.	1/50.000, en 12 feuilles couvrant un cinquième du pays.
Yougoslavie	1/100.000 et 1/50.000, toutes deux en cours de publication.		1/100.000 et 1/75.000, publication commencée en 1931.	
Italie du Sud . . .	1/50.000, pour la plus grande partie de la région.	1/25.000 pour certaines régions, y compris la Sicile.	1/50.000 (1861) (incomplète). 2 ^e éd. (1931-).	1/25.000, travail commencé ; également cartes au 1/5.000 et au 1/10.000 pour certains secteurs.
Espagne	1/50.000, incomplète. Pour les autres régions, 1/200.000 ou 1/100.000.		1/100.000.	1/50.000, travail commencé.
Portugal	1/25.000 pour le centre, 1/50.000 pour le reste du pays.		1/500.000 (1889).	1/50.000 : région de Lisbonne (1950) et Santarem (1953). 1/20.000 : région de Lisbonne (1940).

Sources : Renseignements communiqués par les gouvernements.

l'existence d'hydrocarbures¹ et d'énergie géothermique dans le sud de l'Italie. En revanche, il ne semble pas que l'on ait vraiment commencé à explorer les ressources en minerai de fer qui, pense-t-on, existent en Calabre.

En examinant les chiffres indiqués dans le Tableau 82 pour les réserves actuellement connues, il convient donc de tenir compte des imperfections des méthodes de recherche et de prospection exposées ci-dessus. Ces dernières années, des découvertes très importantes ont été faites, telles que la découverte d'hydrocarbures en Yougoslavie ou de minerai de fer à Moncorvo, au Portugal; de Turquie, on signale fréquemment la découverte de nouveaux gisements de minerai ou de charbon. Il y a tout lieu de penser que l'application intensive de méthodes de recherche plus modernes aura pour effet de bouleverser l'évaluation actuelle des ressources².

¹ D'importants gisements pétrolifères ont été découverts en Sicile, en octobre 1953.

² Même si l'on pouvait considérer que les connaissances géologiques que l'on possède actuellement sont complètes et

Nécessité de coordonner la recherche

De l'exposé qui précède, il ressort que, pour développer l'industrie extractive dans l'Europe méridionale, il importe avant tout d'intensifier la recherche des ressources minérales exploitables. L'expérience acquise permet d'affirmer qu'il existe de très grandes possibilités de découvrir de nouveaux gisements. A la vérité, c'est peut-être à peine un paradoxe de dire

sûres, l'inventaire des réserves présentant un intérêt économique n'en resterait pas moins extrêmement aléatoire. Les exemples sont nombreux des cas où l'évolution de la technique a rendu possible une exploitation considérée jusqu'alors comme peu rentable. Pour l'Europe méridionale, le lignite offre un exemple particulièrement frappant à cet égard. En séchant, comprimant ou triant le tout-venant, on peut donner suffisamment de valeur au lignite pour qu'il vaille la peine d'être transporté; on peut aussi le transformer en énergie thermo-électrique soit à la sortie de la mine, soit à proximité (comme dans le nouveau grand projet de Ptolemais, en Grèce); on peut enfin l'utiliser comme matière première dans des industries chimiques près de la mine. On considérerait généralement certains gisements de lignite comme peu intéressants en raison de leur teneur élevée en soufre, jusqu'à ce que l'on ait découvert, récemment, que ce soufre pouvait être extrait. C'est là un fait nouveau qui peut revêtir une importance particulière pour l'Italie du Sud.

Tableau 82

RÉSERVES MINÉRALES CONNUES DES PAYS DE L'EUROPE MÉRIDIONALE

En millions de tonnes, sauf indication contraire

	Turquie	Grèce	Yougoslavie	Italie du Sud	Espagne	Portugal
Houille	400	—	39	Sardaigne 600-700 ^a	8 000	20
Minerai de fer (teneur fer) . .	12	57	198	Sardaigne 15-20 ^b	630	22
Plomb (teneur métal)	+	0.12 ^c	+	Sardaigne 0.27 ^b	1.09	0.01 ^d
Zinc (teneur métal)	+	0.15 ^c	+	Sardaigne 0.62 ^b	1.00	0.01 ^d
Cuivre (teneur métal)	5 ^e		0.75		4.50	
Pyrïtes		2.50	+		273	7
Bauxite (teneur métal)		15	26	Pouilles 5 ^a	+	
Chromite (teneur métal)	7.80 ^e	2	12			+
Fluorspar (minerai) > 35% CaF ₂					2.72	
Manganèse (teneur métal) . .	4.80	0.22 ^c	0.15	Sicile 0.46	+	2.54 ^f
Antimoine (teneur métal) . . .		+ (peut-être importantes)	0.05-0.08			
Tungstène (teneur WO ₃) . . .			0.70		0.59	1.09
Mercure (millions de flasques) .					1.00	
Potasse (teneur K ₂ O)				Sicile +	270-500	
Autres réserves importantes . .	Lignite Magnésite Or Argent Emeri Pétrole	Lignite Nickel Baryte Molybdène Magnésite Emeri	Lignite Amiante Magnésite Pétrole Molybdène	Soufre (Sicile) Pétrole	Lignite Magnésite Etain	Cassitérite Amiante

Sources : Pour la houille et le minerai de fer : *World Iron-Ore Resources and their Utilization*, publication des Nations Unies, n° 1950:ILD.3, 1950. Pour le cuivre, les pyrïtes, la chromite et le manganèse : Hermann : *Les richesses minérales du monde* (Payot), Paris, 1950. Pour le reste : *Resources for Freedom*, vol. II — *The Outlook for Key Commodities*, rapport soumis au Président des Etats-Unis, par la Commission Hailey, Washington, juin 1952, avec les exceptions ci-après :

^a Svimez, *Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno*, 1949.

^b Società Elettrica Sarda : *Il Gruppo elettrico sardo e gli impianti dell' Alto Flumendosa*, Rome, 1949.

^c UNRRA : *Mineral Resources of Greece*, Athènes, 1947, et renseignements fournis par le Gouvernement grec.

^d Centro de Estudios Economicos : *Revista*, n° 13, 1953.

^e Emil-Paul Lorentz : « The Undeveloped Mineral Resources of the Turkish Republic », *Mining and Metallurgy*, vol. 29, n° 504, décembre 1948.

^f *Resources for Freedom*, op. cit.

+ Réserves indéterminées.

qu'il est plus juste d'établir une distinction entre les pays qui ont su avancer plus ou moins rapidement et avec plus ou moins de succès sur la voie de la découverte qu'entre ceux qui sont « favorisés » par la nature et ceux qui sont « défavorisés »¹. Il importe donc, en tout premier lieu, d'organiser de façon efficace les travaux de recherche et de prospection.

L'histoire de l'industrie extractive nous apprend que d'immenses efforts ont été gaspillés du fait que de nombreux prospecteurs isolés devaient tous découvrir

¹ « L'opinion selon laquelle notre sous-sol est extrêmement pauvre est à peu près abandonnée » (*Plano de Fomento para 1953-1958, Vol. I, Proposta de Lei*, Ministérios da Economia e da Ultramar, Lisbonne, 1953, p. 22).

la même chose chacun de leur côté. Non seulement les résultats sont gardés secrets, de crainte qu'ils ne profitent aux concurrents, mais encore il arrive souvent qu'en cherchant des gisements d'un certain type, des entreprises trouvent des renseignements qui, s'ils étaient mis en commun, pourraient être utiles à d'autres entreprises poursuivant des buts différents. C'est ainsi, par exemple, que la prospection géophysique et le forage au hasard pour le pétrole pourraient indirectement profiter à d'autres explorateurs². On en

² En Sicile, par exemple, il y a une très grande analogie entre les critères appliqués pour la prospection du pétrole et pour celle du soufre. Le gouvernement régional a maintenant établi un système destiné à coordonner ces deux domaines de recherche.

arrive à cette conclusion évidente que les gouvernements devraient prendre des mesures en vue d'assurer la mise en commun de tous les renseignements obtenus par des chercheurs et des explorateurs privés.

Une autre question, plus importante encore, est celle de savoir quelle place il convient de donner, d'une part, aux travaux de recherche et de prospection effectués par les pouvoirs publics et, de l'autre, aux travaux entrepris par l'initiative privée. Il ne fait aucun doute que l'établissement des levés topographiques et des cartes géologiques portant sur le pays tout entier, ainsi que d'autres travaux de recherche géologique, physique ou chimique, concernant l'extraction minière, relèvent, de par leur nature même, de l'Etat. Quant à la prospection proprement dite, l'attention des pouvoirs publics devrait se porter surtout sur les secteurs où les fruits des efforts investis sont trop éloignés ou trop « dispersés » (c'est-à-dire qu'ils profitent à la collectivité dans son ensemble autant qu'à celui qui investit les capitaux) ou qui ont besoin de capitaux trop importants pour attirer l'initiative privée. En dehors du pétrole, qui est un cas spécial, l'initiative privée a eu tendance à s'intéresser uniquement à des recherches fragmentaires et à n'exploiter que les gisements dont elle pouvait espérer des bénéfices immédiats, mais moins ambitieux. Cette activité fragmentaire qui, d'une manière générale, a été peu soutenue au début par des organismes de recherche de l'Etat, a été suffisante pour permettre le développement considérable de l'industrie extractive en Europe septentrionale et occidentale, ainsi qu'aux Etats-Unis, pendant les deux derniers siècles. Mais cette expérience ne peut guère être utile aujourd'hui aux pays de l'Europe méridionale qui n'ont pas le privilège d'être des pionniers dans ce domaine. Ces pays sont de nouveaux venus qui doivent lutter avec des producteurs solidement installés et qui ont absolument besoin d'études et de travaux d'exploration effectués de façon systématique avec l'appui de l'Etat, alors que d'autres pays européens pouvaient s'en passer dans une certaine mesure il y a un siècle ou deux.

Bien que l'Italie du Sud ne constitue pas, à cet égard, un cas particulier¹, l'histoire de la découverte du gaz naturel en Italie mérite d'être citée comme un exemple remarquable du succès que peut obtenir une entreprise d'Etat dans la recherche minière. L'initiative privée poursuivait des travaux de prospection du pétrole depuis le milieu du XIX^e siècle, mais elle n'obtenait que des résultats très modestes. De 1911 à 1925, l'Etat a accordé des subventions et certaines facilités,

mais, malgré cette aide, et bien que le pétrole ait été formellement réservé aux entreprises privées, l'initiative privée se détournait de ce secteur, déçue par l'absence de résultats. En 1926, il a été décidé de compléter l'initiative privée par un organisme d'Etat appelé « A.G.I.P. ». Cet organisme a adopté les méthodes gravimétriques et magnétométriques; en outre, la coordination scientifique des nombreux enseignements qui se dégageaient de l'expérience acquise dans le passé a incité les chercheurs à s'orienter vers des zones qui avaient été négligées jusqu'alors. En 1939, l'A.G.I.P. a adopté les méthodes de réflexion séismographique, ce qui a permis d'obtenir, en 1944, le premier résultat important : la découverte d'un gisement de gaz naturel à Caviaga. La portée de cette découverte ressort de façon particulièrement nette des chiffres indiquant la part, en pourcentage, du gaz naturel dans la consommation italienne d'énergie :

	Pourcentage
de 1930 à 1939	0,33
1948	1,58
1952	8,79
1953 (prévision)	13,75
1958 (prévision)	40

La principale leçon à tirer de cette expérience, c'est que le succès n'a pas été dû à un coup de chance; il a été le résultat de travaux de recherche poursuivis pendant des dizaines d'années, et les véritables progrès n'ont commencé que lorsque la participation de l'Etat a permis de mettre en commun tous les renseignements obtenus, d'adopter les méthodes les plus modernes et de consacrer à ces travaux d'importants capitaux. Même ainsi, il a fallu, pour obtenir ce résultat, presque vingt ans de travaux de recherche soutenus par l'Etat².

Les gouvernements des pays de l'Europe méridionale ont reconnu, à des degrés divers il est vrai, la nécessité d'intervenir dans le domaine de l'industrie extractive. Tous les pays considérés disposent maintenant, sous une forme ou sous une autre, d'une administration générale des mines qui assume surtout des fonctions de coordination, mais qui, dans certains cas, prend aussi une part active au développement de l'industrie extractive. Ces pays ont également des organismes purement scientifiques qui se consacrent aux travaux de recherche. Il faudrait, semble-t-il, accorder, dans tous les pays de l'Europe méridionale, une aide financière plus grande à ces organismes et renforcer la collaboration entre ceux-ci, l'administration publique et les entreprises privées.

¹ Comme on l'a déjà indiqué plus haut, la prospection du pétrole et du gaz naturel, qui a été poursuivie plus activement en Italie méridionale ces dernières années, a déjà permis de découvrir certaines ressources exploitables.

² Depuis la découverte de 1944, l'initiative privée s'intéresse à nouveau à la prospection du pétrole et du gaz naturel, et les lois adoptées récemment à cet égard ont divisé le champ des recherches futures entre l'Etat et les intérêts privés.

La Turquie a créé et développé, au cours des dix-sept dernières années, un institut gouvernemental (M.T.A.) qui se livre à tous les travaux de recherche et d'exploration, depuis les études générales de géologie jusqu'au forage lui-même. Cet institut a obtenu d'intéressants résultats concrets en effectuant des recherches là où l'initiative privée était faible ou inexistante¹. Il existe, en Grèce, un Institut national d'exploration géologique, mais son budget annuel ne représente que 50.000 dollars, ce qui est une somme singulièrement faible pour un pays que l'on croit être riche en ressources minérales et où la prospection ne fait que commencer (voir Tableau 81).

¹ Ces résultats sont maintenant portés à la connaissance du public.

Un autre aspect intéressant de l'action gouvernementale est la création, sous les auspices de l'Etat, de syndicats qui coordonnent les activités d'un groupe d'entreprises minières et leur permettent notamment de mettre en commun les résultats de leurs travaux de recherche. L'Italie compte un certain nombre de syndicats de ce genre organisés suivant des modalités différentes² et il existe des organisations analogues en Espagne.

² Il existe des syndicats obligatoires groupant des entreprises privées, comme l'*Ente Zolfi* (pour le soufre), et des sociétés financières de holding composées d'entreprises appartenant à l'Etat, telles que la *A.Ca.I.* (pour le charbon), l'*E.N.I.* (pour les hydrocarbures), l'*A.M.M.I.* (pour les minerais métalliques). On peut considérer que cette coordination assurée par l'Etat fait pendant à la cartellisation effectuée dans les autres secteurs de l'industrie extractive par une seule société privée, la *Montecatini*.

3. LES PROBLÈMES QUE POSE L'EXPLOITATION MINIÈRE ET LES POLITIQUES A SUIVRE DANS CE DOMAINE

La découverte de gisements minéraux ne constitue évidemment que la phase préliminaire de leur exploitation. Il n'est pas inutile de rappeler brièvement plusieurs raisons pour lesquelles les travaux d'extraction sont plus aléatoires en Europe méridionale que dans la plupart des autres pays d'Europe. Premièrement, les capitaux, en particulier ceux qui sont nécessaires pour des affaires comportant des risques, y sont rares, de même que les administrateurs et les techniciens compétents. Deuxièmement, il est souvent malaisé de se procurer une main-d'œuvre suffisamment qualifiée. Troisièmement, les difficultés de transport constituent fréquemment un obstacle à l'exploitation de mines qui, par ailleurs, paraissent rentables. Enfin, un certain nombre de problèmes se posent du fait que les pays de l'Europe méridionale ont eu tendance, pour l'industrie extractive comme dans d'autres secteurs, à appliquer les techniques mises au point par d'autres plutôt qu'à innover dans ce domaine.

Le problème général de la pénurie de capitaux est étudié au chapitre 15. Pour l'industrie extractive en particulier, il suffit de signaler qu'il s'agit là typiquement d'une opération de grande envergure dans tous les sens du terme. Les capitaux nécessaires sont généralement importants³, la période d'immobilisation des capitaux est très longue et la marge d'incertitude quant aux bénéfices, excessivement grande. De plus, les investissements dans les mines impliquent souvent des investissements complémentaires à la

fois pour aménager la région (logements et moyens de transport, etc.) et pour créer des industries consommatrices. Telles sont, comme on l'a déjà indiqué, les raisons pour lesquelles, dans des pays comme ceux de l'Europe méridionale, l'industrie extractive est l'un des secteurs où il sera sans doute particulièrement nécessaire de créer des entreprises publiques ou d'aider les entreprises privées au moyen de capitaux publics.

Pour ce qui est de l'établissement d'un ordre de priorité pour la répartition des rares capitaux et des quelques spécialistes disponibles entre les différents domaines possibles d'exploitation minière, peut-être n'est-il pas interdit de formuler une remarque générale. Dans chaque secteur de l'industrie extractive, la réussite dépend essentiellement du développement intégré de tous les stades industriels par lesquels le minerai doit passer. Par conséquent, dans les pays où la structure industrielle est relativement peu développée, on peut espérer obtenir de meilleurs résultats en consacrant tous les investissements à la création de secteurs de production relativement autonomes au lieu de les éparpiller dans de nombreux secteurs indépendants les uns des autres. Il semble que l'on se soit récemment inspiré en Grèce de considérations de cet ordre pour l'élaboration des plans de production devant bénéficier de l'aide du gouvernement. L'application de ce principe de la concentration « verticale » des investissements amènerait évidemment à donner la préférence aux minerais qui répondent à des demandes plus générales, notamment le charbon, l'approvisionnement en énergie d'une manière générale, et le minerai de fer.

Malgré l'excédent général de main-d'œuvre dans l'agriculture, la pénurie de main-d'œuvre dans l'in-

³ En Italie, il faut au minimum, dans l'état actuel des choses, pour exploiter le gaz naturel d'un gisement déjà connu, un capital de 3 millions de dollars (M. Boldrini : *Problemi economici del metano in Italia*, Universale studium n° 23, Rome).

dustrie extractive est un phénomène tout aussi répandu et chronique dans les pays de l'Europe méridionale que dans d'autres pays d'Europe. La pénurie de main-d'œuvre semble résulter essentiellement de l'absentéisme et de la grande instabilité des travailleurs employés dans cette industrie. En Turquie, les paysans endettés avaient coutume d'aller travailler dans les mines jusqu'à ce que leurs dettes fussent payées. En Espagne, ces dernières années, de nombreux ouvriers des mines de fer de Biscaye ne travaillaient qu'à mi-temps et consacraient le reste de la journée à des travaux agricoles. Des mesures ont été prises en Espagne pour inciter les ouvriers à travailler davantage, mais elles n'ont guère donné de résultats; en Turquie, on a essayé d'appliquer des mesures de contrainte pendant la guerre.

Pour résoudre ce problème, il faudrait, semble-t-il, prendre tout un ensemble de mesures. Le relèvement des salaires ne contribuerait sans doute que dans une assez faible mesure à atteindre l'objectif visé. Pour attirer et retenir la main-d'œuvre et pour en faire une population minière productive et stable, il est indispensable d'organiser des collectivités ouvrières¹ qui donneront des résultats d'autant meilleurs qu'elles seront groupées dans des centres industriels grâce à l'implantation d'industries de transformation ou d'industries consommatrices à proximité de la mine.

L'éloignement des débouchés et l'absence de moyens de transport peu coûteux sont deux facteurs qui réduisent énormément la rentabilité de l'exploitation minière. Cet obstacle peut être atténué de deux façons différentes. D'une part, on peut réduire très sensiblement les frais de transport en raffinant le minerai sur place². L'exemple important du lignite a déjà été mentionné. D'autre part, si l'exploitation d'un gisement donné paraît peu rentable faute de moyens de transport, alors qu'une ligne de chemin de fer serait elle-même peu rentable par suite de l'insuffisance du trafic, il se peut qu'il devienne intéressant d'investir des fonds pour l'exécution de ces deux projets s'ils sont entrepris simultanément. Cet exemple peut paraître banal, mais étant donné l'ampleur des investissements nécessaires et leur caractère « discontinu », on peut très bien concevoir que de telles possibilités restent inexploitées tant qu'une politique économique coordonnée n'en fait pas apparaître de façon évidente le caractère complémentaire. On retrouve dans le développement de l'industrie minière en Turquie, au

cours des vingt ou trente dernières années, ainsi que dans la politique ferroviaire poursuivie dans ce pays, des exemples d'« économies externes » obtenues de cette façon. L'Espagne, en revanche, semble fournir certains exemples typiques où des possibilités de cet ordre restent encore à exploiter³.

Dans le passé, les pays de l'Europe méridionale ont tous adopté les techniques élaborées dans d'autres pays plus développés pour mettre en valeur des ressources présentant des caractéristiques et des qualités différentes. Comme on l'a déjà dit, ils ont repris les techniques mises au point par d'autres. C'est ainsi, par exemple, que des usines ont souvent été conçues pour brûler ou carboniser certaines qualités de charbon anglais, allemand ou américain. Si les ressources minérales de l'Europe méridionale sont, dans une aussi forte proportion, considérées à l'heure actuelle comme peu intéressantes du point de vue économique, c'est sans doute, en partie, parce qu'elles sont appréciées en fonction de techniques importées. Pour accroître les possibilités de développement en Europe méridionale, il est donc indispensable de procéder à une réadaptation des conceptions, des méthodes et de l'équipement techniques.

Les progrès techniques réalisés à l'heure actuelle dans le traitement du lignite sont l'un des principaux moyens qui s'offrent de procéder à cette réadaptation. De même, l'Espagne s'est engagée sur cette voie de l'adaptation technique lorsqu'elle s'est efforcée, pendant la guerre, d'utiliser la bauxite indigène, considérée jusqu'alors comme inutilisable pour la production d'aluminium. L'utilisation des minerais de fer sulfureux, dont les gisements existent dans plusieurs pays de l'Europe méridionale, pose un problème important pour lequel aucune solution n'a encore été trouvée⁴.

Des travaux d'expérimentation poursuivis à l'intérieur des différents pays et, par la suite, le développement de nouvelles possibilités d'utilisation devraient être considérés comme des éléments essentiels de la politique minière à appliquer en Europe méridionale. Là encore, le gouvernement devra probablement accorder son appui aux travaux de recherche, d'une part en raison du caractère aléatoire des résultats qui risquent de décourager l'initiative privée et, d'autre part, en raison des nombreuses industries sur lesquelles les recherches devront porter.

¹ La ville de Carbonia, en Sardaigne, constitue un exemple d'une telle collectivité organisée d'après un plan d'ensemble.

² Par exemple, on peut, par des procédés de concentration, réduire le minerai de cuivre à un vingtième de son poids primitif.

³ Il existe en particulier des gisements importants de minerai de fer et de lignite qui sont, à l'heure actuelle, trop éloignés du réseau de transport.

⁴ On se rappellera que le minerai de fer phosphoreux (minette) avait posé un grave problème à la France jusqu'à ce que le procédé Thomas ait été mis au point pour le traiter.

4. FAUT-IL DÉVELOPPER LES INDUSTRIES EXTRACTIVES EN VUE DE L'EXPORTATION OU POUR ALIMENTER LES INDUSTRIES NATIONALES ?

Les sections précédentes de ce chapitre contiennent déjà certains éléments qui permettent d'examiner quels sont les avantages comparés que l'on peut escompter de l'exploitation minière entreprise d'une part pour l'exportation et, de l'autre, pour les industries nationales.

On a constaté que, lorsque les richesses minières sont exploitées en vue de leur transformation dans le pays même, il existe de plus grandes possibilités de réaliser un développement équilibré et régulier qui tire le meilleur parti possible des ressources existantes. La production pour des marchés étrangers comporte plus de risques. L'apparition de nouvelles sources d'approvisionnement peut entraîner une forte contraction des marchés d'exportation, comme cela s'est produit pour le soufre de Sicile qui avait, auparavant, joui pendant un certain temps, sur le marché mondial, d'une position de monopole qui paraissait sûre. Il se peut qu'il en aille de même pour d'autres ressources naturelles de l'Europe méridionale. De plus, outre les risques possibles d'un déclin à lointaine échéance, les violentes et brusques fluctuations que peut provoquer, pour certains produits d'exportation, une modification quelconque des conditions du marché sont de nature à susciter de graves perturbations. La production des pyrites en Europe méridionale offre un exemple de l'extrême rapidité de certaines réactions.

Lorsque le choix est possible, on a donc tout intérêt à développer l'industrie extractive principale en vue d'alimenter les industries nationales en matières premières, ce qui permettrait à l'économie nationale de dépendre moins des importations et d'être moins exposée à l'influence des caprices de la demande étrangère. Toutefois, à l'exception peut-être de la bauxite, les produits qui ont le plus de chance de trouver des débouchés sur les marchés d'exportation sont aussi ceux qui ne paraissent guère pouvoir servir de point de départ au développement industriel national. En fait, les pays de l'Europe méridionale pourraient produire une série importante de minéraux pour lesquels on peut escompter une forte demande permanente de l'extérieur. Le rapport de la Commis-

sion Paley énumère à cet égard le chrome de Turquie, le wolfram d'Espagne et du Portugal, la bauxite de Yougoslavie et de Grèce, le soufre d'Italie et du Portugal, le spathfluor d'Espagne et d'Italie, ainsi que le mercure de ces deux derniers pays et de Yougoslavie¹.

La question du développement des exportations de ces produits est étroitement liée à celle de l'investissement de capitaux étrangers. La Turquie et la Grèce ont récemment élaboré de nouvelles lois destinées à attirer les capitaux privés étrangers, et, dans ce programme d'investissement, les industries extractives sont loin d'occuper la dernière place. Il se peut évidemment que, du point de vue du pays qui importe les capitaux, il soit plus avantageux d'utiliser les capitaux étrangers dans d'autres secteurs que dans celui de l'exploitation minière en vue d'exportations immédiates. Mais il ne faut pas oublier que les capitalistes étrangers qui seraient prêts à engager des capitaux dans des investissements comportant des risques, comme ce serait le cas en l'occurrence, ne prêteront sans doute leurs capitaux, s'ils le font, qu'à une fin très précise : l'exploitation minière en vue de l'exportation directe du minerai. Il y aurait donc de puissants arguments à faire valoir en faveur de la formule suivante : réserver les capitaux étrangers pour l'exploitation des ressources minérales dans les seuls cas où elle ne serait intéressante que pour l'exportation sous forme de minerai brut ou n'ayant subi qu'un premier affinage, et consacrer les rares capitaux nationaux disponibles aux projets d'exploitation minière qui sont plus directement liés à la création d'une structure industrielle équilibrée.

¹ Selon un auteur, le classement des pays de l'Europe méridionale parmi les principaux producteurs de certains minerais importants s'établit comme suit : la Turquie vient au troisième rang pour le chrome (avec 15 % de la production mondiale totale); le Portugal, au troisième rang pour le wolfram (8 %); l'Italie, au premier rang (39 %) et l'Espagne, au deuxième (37 %) pour le mercure.

Voir F. Friedensburg (pour le Deutscher Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin), *Die Bedeutung des Bergbaus in der Weltwirtschaft und in der Weltpolitik*, Duncker & Humblot, 1953, p. 9.

Chapitre 14

LES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION

1. LA SITUATION ACTUELLE ET L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION

Dans tous les pays de l'Europe méridionale, la part qui revient aux industries de transformation, ou industries manufacturières, dans le volume total de l'emploi et du revenu, est beaucoup moins grande qu'en Europe occidentale. Cela donne, en fait, la mesure de leur retard sur le plan économique. Il ressort des chiffres du Tableau 83 que, dans aucun pays de l'Europe méridionale, la part de l'emploi qui correspond aux industries de transformation n'est supérieure aux deux tiers du chiffre de la France, et qu'en Turquie elle ne dépasse pas le tiers du niveau français.

Des comparaisons de ce genre, qui se fondent sur des statistiques démographiques, sont nécessairement sujettes à une certaine imprécision du fait que le champ des statistiques et la classification employée diffèrent d'un pays à l'autre et souvent aussi d'un recensement à l'autre dans un seul et même pays. Ces chiffres sont néanmoins suffisamment comparables pour montrer l'ordre approximatif dans lequel se rangent les pays, aussi bien pour l'ensemble des industries de transformation que pour chacun des principaux groupes d'industries. En ce qui concerne l'emploi, la comparaison avec la France (que l'on prend ici comme représentative de l'Europe occidentale) ne fait pas ressortir pleinement le retard industriel des pays de l'Europe méridionale, parce que, dans ceux-ci, le rendement de la main-d'œuvre industrielle est plus faible. De plus, parmi la population active dans l'industrie en Europe méridionale, on comprend un grand nombre de personnes qui n'occupent qu'un emploi intermittent dans l'industrie et qui travaillent dans l'artisanat ou à domicile; cela est vrai notamment de la main-d'œuvre féminine dans le textile et l'habillement¹.

Pour ce qui est du niveau de développement indus-

triel dans les différents pays de l'Europe méridionale, il convient de distinguer, d'une part, l'Italie du Sud, l'Espagne, et peut-être le Portugal et, d'autre part, la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie. Les pays du premier groupe ont été touchés par le premier mouvement d'industrialisation au XIX^e siècle, mais ensuite, loin de rattraper les pays plus avancés, ils n'ont fait que des progrès limités et irréguliers. Le second groupe de pays est resté jusqu'à la première guerre mondiale à l'écart du processus moderne d'industrialisation, exception faite de quelques mouvements de faible importance dans un petit nombre de centres favorisés, comme Athènes et Salonique en Grèce, Istanbul et Smyrne en Turquie, et Zagreb et Ljubljana en Yougoslavie. Le progrès n'a commencé à se généraliser que dans les années vingt ou trente, et il a alors été relativement rapide. Comme l'industrie dans ces pays est encore assez jeune, elle se compose presque uniquement des branches manufacturières les plus élémentaires, alors que dans les pays du premier groupe, l'industrie, étant plus ancienne, présente un caractère plus varié. L'Italie du Sud constitue, comme toujours, un cas particulier avec sa structure manufacturière qui a évolué sans s'accroître : alors que plusieurs branches hautement spécialisées y sont apparues — et même l'électronique au cours des dernières années — de nombreuses branches élémentaires de l'industrie y font encore sérieusement défaut.

Comme on peut le prévoir, l'artisanat et la petite industrie qui travaille pour une clientèle locale représentent une grande part du volume total de l'emploi dans les industries de transformation de l'Europe méridionale; les chiffres de l'emploi qui figurent dans le Tableau 83, aux rubriques alimentation², habillement et industrie du bois, correspondent en majeure partie à des activités de ce genre. Sauf peut-être en Turquie, le volume de l'emploi dans ces branches s'est stabilisé à un chiffre qui est à peu près le même pour tous les pays méridionaux, mais beaucoup plus faible qu'en France. La différence tient essentiellement au fait que le niveau de vie en Europe méridionale est

¹ Il convient de tenir compte également de ces différences quant à la productivité et à la continuité de l'emploi lorsqu'on procède à des comparaisons dans le temps ou entre pays de l'Europe méridionale. On peut signaler à ce propos que le fléchissement qu'a subi entre 1901 et 1946 la part de la population française de plus de 15 ans employée dans les industries de transformation est dû surtout au changement intervenu dans la pyramide des âges de la population; toutefois, ce fléchissement s'explique aussi en partie par l'amélioration de la structure de l'industrie, du fait de la régression des formes les plus primitives de l'emploi industriel.

² Ce groupe comprend aussi, bien entendu, certaines industries qui disposent d'un marché plus large, par exemple les sucreries et industries de conserves alimentaires, mais leur importance relative est très faible.

Tableau 83

POPULATION ACTIVE DANS LES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION PAR MILLIER DE PERSONNES AGÉES DE 15 ANS ET AU-DESSUS

Pays	Industries de transformation	Denrées alimentaires, boissons, tabac	Vêtement et cuir	Industries du bois	Transformation des métaux	Textiles	Autres industries de transformation
Turquie 1927	27	8	7	3	4	3	2
1945	50	6	12	6	11	9	6
Grèce 1928	80	14	35	13	11	4	3
1951	90	..	..	..	..	..	..
Yougoslavie 1931	63	9	21	10	15	4	4
1953	66	7	11	15	19	7	7
Italie du Sud 1901	135	12	51	14	13	37	8
1936	87	10	31	15	15	4	12
Espagne ^a 1920	90	11	21	12	16	17	14
1940	96	11	17	14	21	16	17
Portugal 1930	73	8	25	7	11	10	12
1950	99	13	23	12	14	17	20
France 1901	172	18	60	8	31	32	23
1946	145	15	34	8	50	17	21

Sources : Recensements nationaux et renseignements publiés ou communiqués directement par les offices statistiques nationaux. Pour plus de détails, voir Annexe B.

NOTE. — Les données se rapportent au territoire du pays pour l'année en question.

^a On a modifié les chiffres en répartissant entre tous les principaux secteurs, proportionnellement au pourcentage qu'ils représentent, les personnes dont l'emploi n'est pas spécifié, et dont le nombre était de 177.000 pour 1920 et de 433.000 pour 1940.

plus bas, et que la préparation domestique des produits alimentaires y est très répandue.

A la différence des secteurs de production cités ci-dessus, les industries textiles ne doivent pas nécessairement être créées à proximité du consommateur. Toutefois, comme chacun sait, diverses circonstances font que c'est presque toujours dans la branche des textiles qu'apparaissent les premières fabriques. Tout d'abord, les marchés sont faciles à trouver : cette nouvelle production se substitue aux importations et au filage et tissage domestiques. Ensuite, la production textile répond à la fois aux possibilités et aux désirs des capitalistes locaux; en effet, dans le cas du tissage tout au moins, les usines n'ont pas besoin d'être très grandes et le capital d'exploitation se renouvelle rapidement. Enfin, les aptitudes professionnelles s'acquièrent facilement. L'évolution récente et la situation actuelle de l'industrie textile dans les divers pays de l'Europe méridionale sont indiqués dans les Tableaux 83 et 84. Dans les pays où le développement industriel est de date récente, à savoir la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie, l'emploi et, encore plus, le volume de

la production tendent à augmenter rapidement. L'industrie textile existe depuis longtemps en Espagne et au Portugal, qui sont des exportateurs traditionnels de textiles; l'Espagne a pendant longtemps beaucoup exporté vers l'Amérique du Sud, mais, principalement en raison de la perte de ce débouché, les exportations y absorbent maintenant une part moins grande de la production totale qu'au Portugal, qui dispose de marchés dans ses colonies d'Afrique. En Italie du Sud, le développement de l'industrie textile a été arrêté par l'unification de l'Italie, et le Sud a fini par devenir tributaire du Nord pour son approvisionnement en articles textiles.

A côté des textiles et des industries spécifiquement locales, il existe depuis longtemps dans chacun de ces pays un certain nombre d'industries spécialisées qui ont bénéficié d'avantages particuliers. L'industrie des tabacs est importante en Grèce, en Turquie et en Yougoslavie. L'industrie des tapis, qui représente une longue tradition, a été florissante en Turquie et en Grèce. Une métallurgie alimentée par des minerais locaux s'est créée relativement tôt en Espagne et en

Tableau 84
PRODUCTION DE CERTAINS ARTICLES INDUSTRIELS PAR HABITANT (POPULATION TOTALE)
En kg

Pays	Année	Filés de coton	Tissus de coton	Filés de laine	Tissus de laine	Fils de rayonne	Sucre brut	Cigarettes	Acide sulfurique ^a	Soude caustique	Superphosphates	Ciment	Papier et carton	Acier brut	Energie électrique ^b
Turquie	1929	0.2	0.3	..	..	—	0.7	0.5	—	—	—	4.7	—	—	0.1
	1938	1.2	1.0	0.3	0.2	—	2.8	0.6	—	—	—	16.9	0.5	—	0.2
	1952	1.6	1.0	0.4	0.2	—	8.3	0.8 ^c	0.6	—	1.0	20.8	0.8	6.9	0.5
Grèce	1929	1.3	0.4	0.1	0.2	—	—	0.8	..	—	13.4	24.7	1.9	—	0.1
	1938	2.2	0.5	0.2	0.4	—	—	0.8	5.6	—	9.6	43.6	3.7	—	0.4
	1952	2.6	1.8	0.6	0.4	0.2	—	1.3 ^c	9.8	—	17.0	76.6	4.1	—	1.0
Yougoslavie	1929	..	..	..	..	—	9.5	0.4	..	0.6	6.6	64.4	2.3	7.2	0.3
	1938	..	1.0	..	..	—	2.4	0.3	..	0.7	1.4	46.0	2.0	14.8	0.6
	1952	1.6	0.9	0.6	0.4	—	3.5	0.7	2.0	1.2	2.3 ^c	78.9	3.0	26.7	1.6
Italie du Sud	1929	..	..	..	..	..	0.7	..	..	..	..	22.2	..	10.9	0.9
	1950	0.4	0.3	..	..	..	0.9	0.5	10.1	..	..	56.5	1.5	9.9	1.7
Espagne	1929	1.3	..	..	..	—	10.0	0.3	4.8	..	42.2	78.9	12.0	44.3	1.1
	1934	..	..	..	..	0.1	9.5	0.3	6.7	..	42.4	55.9	9.4	24.2	1.2
	1952	2.3	..	0.5	..	0.4	15.6	0.4	23.4	2.9	43.8	86.9	6.5	31.9	2.8
Portugal	1929	..	..	..	—	—	—	0.1	..	..	33.8	13.1	1.6	—	0.4
	1938	2.8	2.2	0.6	0.5	—	—	0.1	10.8	..	30.1	35.7	3.3	—	0.6
	1952	4.1	3.4	0.8	0.4	0.1	—	0.4	21.5	..	37.9	85.0	4.8	—	1.6
France	1913	6.0	5.7	2.2	1.8	0.1	19.8	0.1	22.6	2.0	49.3	48.3	17.6	175.2	1.5 ^d
	1952	6.0	4.3	2.6	1.7	1.0	29.0	1.3	27.7	9.4	20.2	206.6	28.9	255.8	9.8

Sources et méthodes : Voir Annexe B.
 Note. — Les données se rapportent au territoire du pays pour l'année en question.
^a 100% de SO₄H₂.
^b En centaines de kWh.
^c 1951.
^d 1920.

Yougoslavie. On peut encore citer les industries du liège et de la sardine au Portugal, l'industrie de la tomate à Naples et l'industrie vinicole au Portugal, en Espagne et en Sicile. L'essor de ces industries a été favorisé par la demande à l'étranger et, dans les cas extrêmes, comme celui du liège portugais, la quasi-totalité de la production est destinée à l'exportation.

Sauf pour les trois groupes d'industries que l'on a jusqu'à présent mentionnés, l'industrialisation de l'Europe méridionale en est encore à ses débuts. Il n'est pas surprenant que l'extension de l'industrie à d'autres domaines se fasse lentement, car elle implique soit le remplacement d'un approvisionnement moins coûteux venant de l'étranger — comme, par exemple, dans le cas des industries mécaniques et chimiques — soit un accroissement de la demande locale. Dans les deux cas, le manque de main-d'œuvre qualifiée et d'initiative privée pose des problèmes, alors que les industries textiles et alimentaires bénéficient de la longue tradition de l'artisanat et de la production familiale. Le Tableau 84 fait ressortir que, jusqu'à présent, c'est l'Espagne qui, de tous les pays de l'Europe méridionale, possède la structure industrielle la plus variée. Pour la rayonne, le sucre, les produits chimiques de base, le ciment, le papier et l'acier, sa production par habitant est la plus forte de la région.

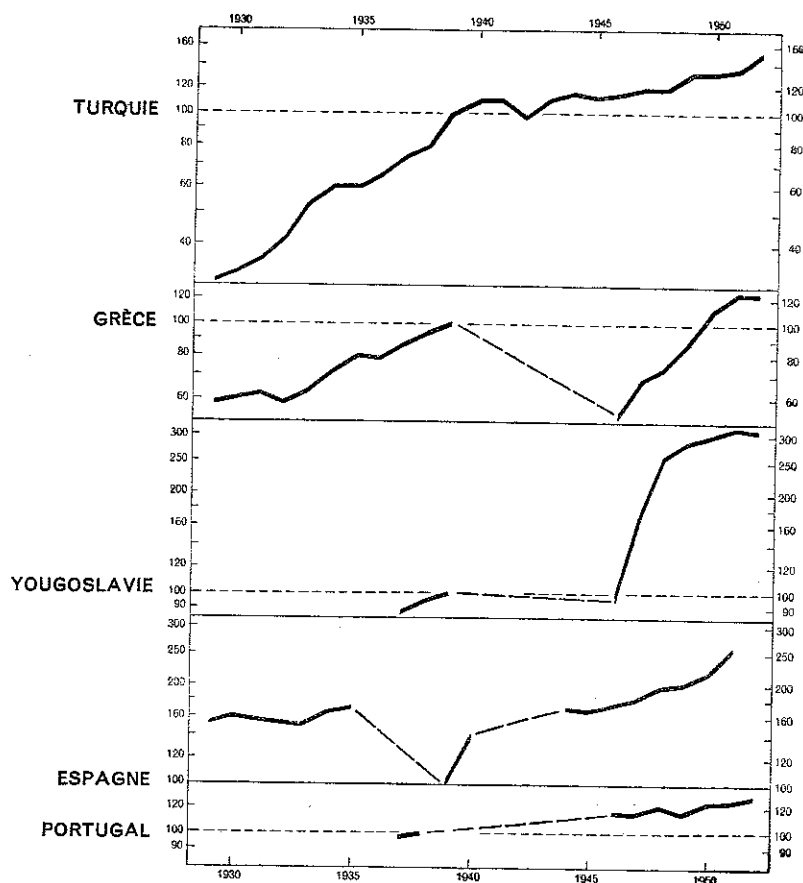
Les chiffres relatifs à la production d'énergie électrique par habitant, que donne le Tableau 84, sont peut-être ceux qui font apparaître le plus nettement le niveau relatif de développement : par rapport aux autres pays de l'Europe méridionale, l'Espagne se place à un niveau élevé, avec un chiffre double de celui du Portugal, de l'Italie du Sud et de la Yougoslavie et triple ou quadruple de celui de la Grèce ou de la Turquie. Il n'en reste pas moins que la production d'électricité en Espagne est tout à fait insuffisante pour satisfaire les besoins actuels de l'industrie et la production par habitant n'atteint que le tiers de celle de la France.

Les chiffres du Tableau 83 relatifs à la « transformation de métaux » donnent une indication approxima-

Diagramme 10

INDICES DE LA PRODUCTION MANUFACTURIÈRE,
Y COMPRIS L'ÉLECTRICITÉ ^a

1939 = 100 ^b; échelle logarithmique



Sources : Voir Annexe B.

NOTE. — Les données se rapportent au territoire du pays pour l'année en question.

^a Turquie, industries de transformation seulement. Pour la Yougoslavie, les données comprennent l'industrie minière, dont la production a évolué approximativement comme celle des autres secteurs.

^b Portugal (1938 = 100).

tive de l'importance relative des industries mécaniques. Là encore, l'Espagne vient en tête des pays de l'Europe méridionale; jusqu'à ces derniers temps, c'était le seul pays où les industries mécaniques aient commencé, bien qu'à une faible échelle, à fabriquer des articles relativement complexes tels que les automobiles. Toutefois, le plan d'industrialisation de la Yougoslavie prévoit la création d'un grand nombre d'industries mécaniques très développées, et d'importants résultats ont été réalisés dans ce pays, notamment dans la production d'équipement électrique.

Le Diagramme 10 donne les mouvements de la production industrielle depuis 1929 dans chacun des pays de l'Europe méridionale. Les statistiques dont

on dispose sont assez incertaines; ce diagramme ne vise donc qu'à indiquer les tendances dominantes au cours de diverses périodes. En particulier, on ne peut déterminer d'une manière précise l'accroissement de la production industrielle en Yougoslavie par rapport à l'avant-guerre.

Toutefois, il n'y a pas de doute que c'est en Turquie que le développement industriel a été le plus rapide entre 1929 et le début de la deuxième guerre mondiale. La croissance régulière de l'industrie turque, que n'a pas interrompue la crise économique mondiale, a été due en grande partie à la politique d'industrialisation sous l'égide de l'Etat que l'on a décrite au chapitre 6; il convient cependant de rappeler que la Turquie est partie d'un niveau très bas, de sorte que les taux d'accroissement devaient forcément être élevés au cours des dix premières années de l'industrialisation.

En Grèce également, les dernières années d'avant guerre ont été marquées par une expansion rapide. En Espagne, la production manufacturière est restée stationnaire pendant la crise économique, et la guerre civile a entraîné ensuite un fléchissement brutal. Les renseignements relatifs à l'évolution dans les autres pays sont insuffisants. Le développement en Yougoslavie et au Portugal peu avant la guerre semble avoir été limité, tandis qu'en Italie du Sud l'expansion a été presque inexistante.

Pendant la guerre et au cours des premières années qui l'ont suivie, la production industrielle en Turquie a continué d'augmenter, bien qu'à un rythme beaucoup moins rapide qu'auparavant. Le relèvement de

l'Espagne, après les destructions causées par la guerre civile, a été longtemps retardé par la pénurie d'énergie et de moyens de transport, ainsi que de très graves difficultés touchant à la balance des paiements. En Grèce, la reprise économique a été retardée du fait des pertes énormes qu'avait subies le pays pendant la guerre et du fait de la guerre civile; la production industrielle globale n'a regagné son niveau d'avant guerre qu'à la fin de 1949. La Yougoslavie avait également subi de lourdes pertes du fait de la guerre, mais une politique centralisée d'industrialisation et une certaine aide de l'étranger lui ont permis, peu d'années après la guerre, de dépasser sensiblement son niveau de production d'avant guerre. Ce qui rendait surtout cette augmentation possible, c'est le fait qu'il existait avant la guerre une grosse capacité de production inutilisée.

Plus récemment, les difficultés auxquelles a donné lieu la rupture entre la Yougoslavie et les pays de l'Europe orientale, jointes à d'autres circonstances défavorables qui sont décrites au chapitre 8, ont entraîné pendant quelques années un arrêt de l'accroissement de la production. En Espagne, la production a sensiblement augmenté. En Turquie, l'accroissement a été assez régulier durant toute la période d'après guerre; toutefois le rythme s'est quelque peu accéléré après 1950. Au Portugal, la production est en augmentation constante, mais peu rapide, depuis l'avant-guerre. En Italie du Sud, où la guerre avait encore aggravé la situation de l'industrie manufacturière déjà peu importante, on constate maintenant une certaine amélioration due à la nouvelle politique d'aide dont bénéficie cette région.

2. LES POLITIQUES ADOPTÉES POUR DÉVELOPPER L'INDUSTRIE

En Europe méridionale, comme dans d'autres régions où le développement économique est en retard, l'expansion des industries de transformation se heurte à un milieu défavorable. Le niveau et la répartition des revenus sont tels qu'il n'existe pas de marché intérieur suffisant pour des articles industriels fabriqués en grande série. L'insuffisance des services d'intérêt public ne permet pas aux fabricants de bénéficier à cet égard des avantages les plus élémentaires qui résultent normalement de la localisation. En Sicile et en Espagne, par exemple, les petits fabricants doivent en général installer à leurs frais des groupes électrogènes s'ils veulent être assurés d'un approvisionnement suffisant et régulier en énergie. De plus, le recrutement de la main-d'œuvre qualifiée pose un sérieux problème dans des pays tels que la Turquie et le Portugal où une grande partie de la population est illettrée. Le principal obstacle est toutefois l'insuffisance de l'épargne, d'autant plus que

l'industrie a en général plus de peine que d'autres branches d'activité à obtenir sa part de l'épargne déjà réduite.

Il s'ensuit qu'une politique visant à remédier à ces défauts de base peut se révéler plus utile pour le développement à long terme de l'industrie manufacturière que des mesures spéciales en faveur de l'industrie. Par exemple, la politique de réorganisation monétaire et financière appliquée au Portugal vers la fin des années vingt, et le développement des moyens de transport et des ressources en énergie au cours des années suivantes, ainsi que la politique de « pré-industrialisation » lancée en Italie du Sud en 1950, ont posé les bases d'un développement ultérieur des industries de transformation. De même, c'est le désir de faciliter la création d'industries nouvelles qui a dicté le changement d'attitude à l'égard du capital étranger dont témoigne la législation promulguée récemment en Turquie et en Grèce. Pour indispensables qu'elles

soient, toutes ces mesures ne suffisent pas nécessairement à entraîner automatiquement le développement des industries de transformation, et on est généralement obligé d'appliquer en même temps, ou par la suite, des politiques destinées plus particulièrement à favoriser l'expansion industrielle.

On examinera dans le chapitre suivant certains des problèmes plus généraux que pose la politique de développement économique. Ici, on ne passera en revue que les mesures qui intéressent particulièrement les industries de transformation.

La protection

Dans les pays où la main-d'œuvre agricole est fortement excédentaire, le rapport entre les prix industriels et les prix agricoles tend toujours à être plus élevé que dans les pays plus développés. Par conséquent, à un cours des changes propre à assurer un équilibre d'ensemble, les produits industriels ne peuvent en général soutenir la concurrence des marchandises étrangères. Dans ces conditions, les pays économiquement arriérés peuvent difficilement s'industrialiser sans une protection relativement forte contre la concurrence étrangère. Entre 1920 et 1930, tous les pays de l'Europe méridionale ont modifié la nature de leurs tarifs douaniers : ceux-ci, qui avaient auparavant pour objet essentiel de fournir des recettes fiscales, prirent alors un caractère nettement protectionniste. Toutefois, d'une manière générale, ce n'est pas toujours le seul souci de favoriser l'industrialisation dans tous les secteurs qui a présidé à l'établissement des tarifs douaniers. L'agriculture a également bénéficié d'une large protection et, dans le secteur des industries de transformation, la protection a joué surtout en faveur des textiles et d'un petit nombre d'autres produits, principalement des biens de consommation¹. Il n'est pas surprenant qu'en établissant une législation douanière, on tienne davantage compte des industries qui jouent déjà un rôle important dans le pays que de celles qui n'existent pas encore. Il ne se trouve pas d'intérêts constitués, corporatifs ou autres, pour exiger une protection en faveur de celles-ci et, d'ailleurs, les industries existantes peuvent fort bien désirer la liberté du commerce pour les autres produits; l'industrie textile, par exemple, a un intérêt manifeste à voir les importations de machines bénéficier de la franchise douanière². Toutefois, dès que l'Etat a

reconnu qu'il lui incombe d'organiser le développement économique à plus longue échéance, comme c'est maintenant le cas en Europe méridionale, la question se pose de savoir si une politique douanière d'un caractère plus dynamique ne pourrait pas remplacer les régimes douaniers essentiellement conservateurs qui existent actuellement dans la plupart des pays. Dans l'ETUDE publiée l'an dernier³, on a exposé qu'il est possible de rationaliser la politique douanière en instituant un droit *ad valorem* applicable uniformément à tous les produits industriels. Par ailleurs, un régime douanier de ce genre répond à la nécessité générale de protéger les produits du pays, en compensant la surévaluation systématique des biens industriels, et permet ainsi un développement industriel diversifié; d'autre part, comme ce régime ne favorise aucun produit en particulier, il permet, à l'intérieur de chaque secteur, de spécialiser la production sur les articles pour lesquels le pays intéressé présente des avantages particuliers⁴.

La protection des industries nationales contre la concurrence étrangère peut revêtir une forme plus modeste; on peut citer à cet égard les efforts déployés par divers gouvernements de l'Europe méridionale en vue de créer un marché supplémentaire pour les produits industriels, notamment en faveur des industries nouvelles, en leur réservant les commandes de l'Etat. Dans tous les pays méridionaux, diverses mesures ont été prises pour garantir à l'industrie nationale la totalité ou une partie des commandes de l'Etat. Toutefois, sur le plan pratique, cette politique n'a eu qu'une portée limitée⁵.

Subventions et allègements fiscaux

La Turquie a également appliqué, dans le cadre de sa loi relative à l'encouragement de l'industrie, la

des produits des industries mécaniques, car il est nécessaire d'encourager l'importation de machines tout au début de l'industrialisation.

³ Voir l'*Etude sur la situation économique de l'Europe depuis la guerre*, p. 257.

⁴ Une protection généralisée de l'industrie, selon un taux uniforme, comme on le propose ici, assurerait dans l'ensemble aux « industries naissantes » la protection dont elles ont besoin. Dans des cas particuliers, lorsqu'une industrie dont l'avenir paraît par ailleurs particulièrement prometteur serait pendant un certain temps encore incapable de soutenir la concurrence, cette industrie pourrait bénéficier d'une aide supplémentaire, de préférence sous la forme d'une subvention directe pendant l'« enfance » de ladite industrie.

⁵ Outre la protection douanière et la garantie de commandes de l'Etat, des restrictions quantitatives sur les importations ont été très largement appliquées en Europe méridionale entre 1930 et 1939. Bien que ces restrictions aient surtout eu pour objet de protéger la balance des paiements, elles ont certainement fourni, dans certains cas, à la production indigène une protection plus efficace que les tarifs douaniers.

¹ Ceci ne s'applique naturellement pas à l'Italie, où, cependant, la protection qui était pratiquée en faveur de l'industrie n'était d'aucune utilité pour le sud du pays, celui-ci demeurant exposé à la concurrence de l'Italie du Nord. Voir à ce propos le chapitre 9.

² Les gouvernements ont en général accueilli favorablement les demandes visant à accorder la franchise aux importations

méthode directe qui consiste à octroyer à certaines industries nouvelles des subventions dont le montant peut atteindre jusqu'à 10 % de la valeur de leur production. De plus, les industries en question se sont vu attribuer gratuitement des terrains communaux en vue de leur installation. Toutefois, une méthode d'encouragement plus courante a été l'octroi d'exonérations d'impôts ou d'allègements fiscaux à l'ensemble de l'industrie ou aux usines implantées dans certaines zones. En vertu de la loi turque mentionnée ci-dessus, les entreprises industrielles bénéficient d'une exonération totale des impôts directs pendant un certain nombre d'années; la législation espagnole leur accorde un dégrèvement de 50 %. Des dispositions analogues ont été mises en vigueur en Italie en faveur de nouvelles zones industrielles; d'autre part, le Portugal a réussi récemment à stimuler les investissements dans les raffineries de pétrole en accordant certaines facilités fiscales au trust intéressé (S.A.C.O.R.). Avant la guerre, les bénéfices des sociétés n'étaient presque pas imposés en Yougoslavie. La réduction des charges fiscales qui grèvent les prix de revient industriels a revêtu d'autres formes encore, par exemple celle d'une diminution des droits de timbre. Parmi les mesures les plus courantes dans ce domaine, il faut citer les exemptions de droits de douane dont bénéficient, en Turquie, en Italie et en Espagne, les importations d'outillage destiné à des usines nouvelles.

Les tarifs de l'électricité et des transports fournissent un moyen efficace d'encourager l'industrie par l'application de taux réduits au profit de certains secteurs. La Yougoslavie, par exemple, a poursuivi avant la guerre une politique systématique à cet égard en appliquant pour les chemins de fer des tarifs qui favorisaient l'industrie aux dépens de l'agriculture et du trafic voyageurs. On peut citer encore le cas particulier de la loi italienne qui accorde une subvention pour la consommation industrielle d'électricité dans la commune de Palerme. Toutefois, il semble que, d'une manière générale, les politiques de ce genre n'ont pas beaucoup retenu l'attention des pouvoirs publics en Europe méridionale.

Les facilités de crédit

On a beaucoup fait pour améliorer les facilités de crédit offertes à l'industrie : création d'organismes nouveaux permettant d'orienter les capitaux vers l'industrie, octroi direct de prêts par l'Etat, et aide de l'Etat aux établissements de crédit sous la forme de subventions et de garanties.

Le Gouvernement turc a poursuivi une politique particulièrement active à cet égard. Sa politique de développement industriel a commencé par la création

d'une « Banque d'affaires » (Is Bank) semi-publique, qui a financé des affaires privées et lancé des entreprises lui appartenant en propre; dans la phase de néo-libéralisme, on a créé une banque qui s'occupe exclusivement des investissements à long terme dans l'industrie privée. En Grèce, on envisage de créer une banque pour le développement industriel. Le Gouvernement italien a d'assez bonne heure mis sur pied un réseau d'établissements spécialisés dans le financement de l'industrie (Istituto Mobiliare Italiano, etc.) et il s'occupe d'étendre ce système au sud du pays. En Turquie, en Grèce, en Italie et au Portugal, l'aide économique fournie au titre du Programme de relèvement européen (ERP) a permis au gouvernement d'intervenir plus largement dans la répartition des crédits. En outre, l'exécution des plans économiques élaborés récemment au Portugal et en Grèce doit se faire essentiellement par l'octroi de crédits spéciaux à des entreprises privées qui se chargeront des investissements prévus.

Lorsque l'octroi de facilités de crédit n'a pas suffi pour susciter une initiative privée, l'Etat a dû avoir recours à une participation directe dans l'industrie. Des systèmes selon lesquels l'Etat détient une participation dans des entreprises privées ont été largement appliqués en Europe méridionale : l'I.R.I. en Italie et l'I.N.I. en Espagne en sont les principaux exemples. On trouve également des cas de participation mixte en Turquie, et les autorités régionales de la Sicile viennent d'adopter une méthode analogue ¹.

Les entreprises d'Etat

L'octroi de prêts par l'Etat ou sa participation dans l'industrie sont des méthodes qui ne peuvent pas être appliquées dans tous les cas. D'une part, il existe des cas extrêmes où cette forme d'assistance est absolument insuffisante pour susciter la moindre initiative privée. Telle semble avoir été la situation générale en Turquie jusqu'à ces derniers temps. D'autre part, il serait inacceptable de stimuler l'initiative privée par des méthodes qui donneraient en fait à celle-ci toutes les chances de réaliser des bénéfices, alors que les risques de pertes retomberaient exclusivement sur l'Etat. Dans ces cas extrêmes, l'Etat a été naturellement conduit à devenir fabricant pour son propre compte. L'exemple de loin le plus important à cet égard est fourni par la phase d'étatisme de la politique industrielle de la Turquie. L'initiative privée faisant défaut, l'expansion de la production textile elle-même a dû être assurée par la création de manufactures de l'Etat. En Yougoslavie avant la guerre, l'entreprise privée pouvait jouer un rôle beaucoup plus grand,

¹ Voir chapitre 9.

car les sociétés étrangères étaient attirées par les avantages exorbitants dont elles bénéficiaient, surtout peu avant 1939. Toutefois, dans certains secteurs, celui de l'acier notamment, le Gouvernement yougoslave a jugé que l'intervention de l'Etat était nécessaire¹.

En Italie et en Espagne, où le marché financier privé est plus développé, il est rare que l'Etat soit propriétaire d'usines de transformation, mais — on l'a déjà signalé — il existe assez souvent des entreprises mixtes. Le Gouvernement portugais est, par principe, opposé à la gestion directe de l'Etat dans les industries de transformation. Toutefois, il ressort de déclarations récentes que, dans certaines industries où l'initiative privée refuse de s'engager, le gouvernement se substituera à elle, pour passer ensuite la main au secteur privé, lorsque les difficultés initiales auront été surmontées. En Grèce, on n'a pas encore fait l'essai d'un secteur public dans les industries de transformation, mais le plan actuel pour le développement de ce pays prévoit une innovation intéressante : la construction et l'exploitation de centrales électriques par l'Etat.

Si l'on cherche à classer les pays en groupes selon l'importance du secteur public ou de la participation de l'Etat, dans les industries de transformation, on

¹ Il n'y a pas lieu d'évoquer dans le présent chapitre les formes et vicissitudes qu'a connues l'entreprise publique dans la Yougoslavie d'après guerre; c'est là une question qui dépasse le cadre du problème particulier des industries de transformation. Voir chapitre 8.

constate que cette classification se recoupe avec celle que l'on a pu établir au chapitre précédent pour les industries extractives. Toutefois, une comparaison entre ces deux secteurs conduit à faire une importante distinction. Alors que l'évolution de la production minière au cours des trente dernières années semble indiquer que l'existence d'un secteur public, ou un appui de l'Etat sous une forme ou une autre, est indispensable pour assurer un progrès rapide, une telle généralisation ne serait pas valable dans le cas des industries de transformation. Dans celles-ci, la situation est beaucoup plus diversifiée du fait que, par exemple, d'une industrie à l'autre, l'équipement nécessaire est plus ou moins coûteux et la sensibilité aux fluctuations cycliques plus ou moins grande, ou que, d'un pays à l'autre, il y a plus ou moins de capitaux prêts à s'engager dans des investissements présentant des risques. On a vu, par exemple, que le développement de l'industrie textile a exigé l'intervention directe de l'Etat en Turquie, mais non en Grèce; or, le résultat obtenu peut être qualifié de satisfaisant dans les deux pays. Toutefois, dans le cas particulier de l'acier, il semble qu'en raison du caractère spécial des installations, une certaine participation de l'Etat ait été nécessaire dans les pays producteurs d'acier de l'Europe méridionale².

² C'est seulement en apparence que l'Espagne constitue ici une exception. Il est, en général, admis que l'initiative privée est actuellement insuffisante, à telle enseigne que l'I.N.I., qui est un holding d'Etat, a dû élaborer les plans et assumer la mise en service de la nouvelle aciérie d'Avilès, qui doit, selon les prévisions, porter la production espagnole de 1 à 2 millions de tonnes.

3. CRITÈRES A APPLIQUER DANS LA RÉPARTITION DES RESSOURCES DISPONIBLES POUR LES INVESTISSEMENTS

Comme on l'a vu dans la section précédente, pour favoriser le développement de leur industrie, tous les pays de l'Europe méridionale ont appliqué des politiques spéciales, dont la portée a d'ailleurs été très différente d'un pays à l'autre. Il est donc admis, implicitement ou expressément, dans tous ces pays que les pouvoirs publics doivent dans une certaine mesure orienter les investissements.

Une intervention de l'Etat est nécessaire dans ce domaine, car il est peu probable que la recherche par l'entreprise privée des bénéfices les plus élevés possible conduise à une répartition des investissements qui soit la plus profitable pour l'ensemble de la collectivité, et cela pour trois raisons importantes au moins. Premièrement, l'existence d'un gros excédent de main-d'œuvre signifie que l'emploi de cette main-d'œuvre représente un coût social nettement inférieur à la

charge salariale dont l'entrepreneur privé doit tenir compte dans ses calculs; celui-ci a donc tout naturellement tendance à économiser davantage sur la main-d'œuvre que ne le justifie l'intérêt de la collectivité. Deuxièmement, les avantages qui peuvent résulter d'un investissement donné pour d'autres entreprises ou pour la collectivité en général n'apparaissent pas dans les calculs financiers de l'entrepreneur; ces avantages peuvent être très variables d'une industrie à l'autre, et probablement aussi d'une région à l'autre. Troisièmement, la situation de la balance des paiements des pays de l'Europe méridionale est intrinsèquement faible; aussi l'intérêt collectif peut-il exiger que l'on prenne particulièrement en considération les possibilités, directes et indirectes, que peut offrir un investissement donné de réduire les importations ou d'accroître les exportations.

Par conséquent, si la recherche par l'entrepreneur privé du bénéfice le plus élevé est un mauvais guide pour le choix des investissements, notamment dans une économie peu développée, la question suivante se pose : sur quels critères doit se fonder le choix des industries appelées à bénéficier de la politique de développement du gouvernement ? Dans la plupart des cas, la réponse est celle-ci : comme c'est le capital qui est rare¹, il faut accorder la préférence aux investissements qui promettent d'apporter à la collectivité, pendant toute la durée de leur utilisation, le bénéfice net le plus élevé par unité de capital investi. Ce critère, correctement interprété, fait intervenir les « économies externes », ou avantages d'intérêt commun, dans le calcul et permet d'évaluer la main-d'œuvre selon son coût social et non d'après son coût privé. Selon un autre principe, souvent mis en avant, il faut choisir les investissements qui semblent devoir influencer le plus favorablement sur la balance des paiements.

Un examen plus attentif montre d'ailleurs que ces deux critères, à savoir celui de l'économie de capitaux et celui d'un raffermissement de la balance des paiements, doivent conduire à des résultats identiques²; et l'on peut donc fonder l'analyse de la question soit sur l'un, soit sur l'autre.

Bien qu'il soit aisé de définir les grands principes qui doivent présider au choix des investissements, leur application pratique est évidemment fort difficile et

¹ On néglige ici les entraves que peut constituer, dans certains cas, une insuffisance de l'initiative privée ou un manque de main-d'œuvre qualifiée.

² Lorsqu'on calcule les dépenses en capital que représente un investissement, il faudrait en toute rigueur en retrancher l'épargne supplémentaire que peut entraîner l'« effet multiplicateur » de l'expansion; en effet, il n'y a pénurie de capitaux que dans la mesure où un accroissement des investissements ne s'accompagne pas d'une augmentation parallèle de l'épargne. De plus, si un investissement peut permettre d'augmenter les exportations, ou d'éviter des importations qu'il serait autrement difficile de réduire, il aura pour effet d'accroître les possibilités d'importation d'autres marchandises indispensables et d'atténuer d'autant les graves difficultés que soulève la pénurie de capitaux.

Le fait que les deux critères, économie de capitaux et effets sur la balance des paiements, sont ainsi identiques en dernière analyse ne signifie évidemment pas qu'il ne faudrait pas les examiner séparément si l'on cherchait à établir un ordre de priorité en se fondant sur des considérations de caractère empirique.

On fait quelquefois valoir que, la main-d'œuvre étant abondante, il convient d'accorder la préférence aux investissements qui exigent beaucoup de main-d'œuvre. Si l'on interprète cet argument d'une manière logique, il coïncide avec le principe de l'économie de capitaux, mais il peut facilement donner lieu à un malentendu. Il est rationnel de choisir des activités qui nécessitent une main-d'œuvre relativement abondante tant qu'il peut en résulter une augmentation de l'accroissement net de la production par unité de capital investi. Aller au-delà équivaldrait à accorder une prééminence absolue à une politique de l'emploi au détriment de l'augmentation du revenu national. Voir l'exposé relatif à la mécanisation de l'agriculture lorsque la main-d'œuvre est excédentaire au chapitre 12, p. 183.

l'on peut tout au plus établir à cet égard des règles pragmatiques³. Comme le revenu par unité de capital qu'il convient d'envisager est celui qui correspond à la durée totale d'utilisation de l'équipement installé, la valeur actuelle de ce revenu doit être calculée selon un taux d'escompte établi d'après l'intérêt collectif et qui peut fort bien être différent du taux qui est pratiqué sur le marché. De plus, toute comparaison entre les avantages d'intérêt commun que pourraient apporter les divers investissements envisagés ne peut avoir qu'un caractère approximatif. Enfin, les prévisions relatives à l'incidence sur la balance des paiements sont faussées du fait de l'incertitude qui existe quant à l'évolution future des marchés d'exportation ou du prix des importations que l'on envisage de remplacer par une production indigène⁴.

On a signalé dans des chapitres précédents que, lorsque les gouvernements de pays de l'Europe méridionale sont intervenus d'une manière particulièrement énergique pour donner la priorité à certains investissements, leur mobile essentiel était le plus souvent le souci de réduire les importations ou d'accroître les exportations. Dans son plan de développement, la Grèce accorde une très large place à certains produits destinés à l'exportation (alumine, ferro-nickel) qui offrent, semble-t-il, des possibilités remarquablement intéressantes et encore inexploitées. Toutefois, il est probable, d'une manière générale, que c'est le remplacement des importations qui offre les possibilités les plus importantes pour les pays de l'Europe méridionale; en effet, comme leur développement économique est en retard, ces pays sont mal placés pour soutenir la concurrence sur les marchés étrangers des articles industriels. Et il est de fait que la politique appliquée par la Turquie, le Portugal et l'Espagne à l'égard de l'industrie se caractérise par les efforts déployés en vue de développer des industries qui permettent de réduire les importations de produits indispensables.

Parmi les branches auxquelles s'attachent en Europe méridionale des avantages résultant de la localisation particulièrement importants, on peut citer celles du sucre, du traitement des graines oléagineuses, des industries du lait et de la viande, qui, toutes, paraissent devoir favoriser un développement très profitable de la production agricole. L'électricité fournit un autre

³ Un auteur a toutefois fait une tentative intéressante pour déterminer un ordre de priorité empirique pour le choix des investissements dans certains pays de l'Europe méridionale : voir Hollis B. Chenery, « The Application of Investment Criteria », *The Quarterly Journal of Economics*, février 1953, p. 76.

⁴ En outre, des considérations dont le caractère n'est pas strictement économique peuvent faire préférer une répartition régionale des investissements différente de celle qui promet de donner le revenu maximal par unité de capital. Voir chapitre 15, section 2.

exemple, encore plus évident, d'une industrie dont les effets se font sentir très largement sur le reste de l'économie — tellement évident, d'ailleurs, qu'à la différence des industries mentionnées ci-dessus, on en est venu à considérer, dans l'ensemble de l'Europe méridionale, l'énergie électrique comme un secteur relevant directement de l'Etat. D'une manière un peu différente, la création de certaines industries mécaniques dans une région ou un pays peu industrialisés peut contribuer énormément à diffuser la connaissance des techniques modernes, dont dépend tellement l'établissement d'un « climat industriel »; ensuite, une fois que ces noyaux d'industrie mécanique ont commencé à produire, de nouvelles initiatives dans ce même domaine bénéficieront nécessairement de possibilités beaucoup plus grandes.

Il ne faut pas oublier toutefois que le développement économique doit, à plus longue échéance, être un processus général s'étendant à toutes les principales branches d'activité, afin que celles-ci se procurent mutuellement des avantages d'intérêt commun. Par conséquent, l'application des principes examinés ci-dessus ne peut qu'exceptionnellement conduire à des décisions radicales, comme par exemple l'établissement d'un ordre de priorité rigide pour les principaux secteurs industriels et l'exclusion totale de certains d'entre eux.

Le principe selon lequel il convient de choisir les investissements qui donnent lieu au bénéfice le plus élevé par unité de capital trouve une autre application pratique lorsqu'il s'agit de décider non de l'industrie où doit se faire l'investissement, mais de la technique à adopter pour une industrie donnée. Comme on l'a déjà souligné, les prix relatifs des divers facteurs ne reflètent pas d'une manière satisfaisante la pénurie relative de ces mêmes facteurs¹. Il en résulte que, dans les industries où un choix est possible entre divers niveaux de technique, l'entrepreneur privé a tendance à préférer les méthodes qui exigent une proportion trop grande de capitaux fixes². Il semble, par exemple, que dans les industries textile et sidérurgique l'on pourrait envisager des méthodes moins « automatiques » — c'est-à-dire exigeant plus de main-d'œuvre par unité d'investissement — que celles qui sont appliquées dans les pays très industrialisés. On peut

¹ Pour des raisons d'ordre social, on peut difficilement faire en sorte que les prix relatifs des divers facteurs reflètent la rareté relative de ces mêmes facteurs : fournir du travail aux chômeurs peut représenter, pour la collectivité, un coût réel négligeable, mais les salaires que recevront les intéressés devront nécessairement correspondre à peu de chose près à ceux que reçoivent les travailleurs déjà employés.

² Il en est de même lorsqu'il s'agit de décider de la mise au rebut d'un outillage donné, ou de déterminer le taux d'utilisation le plus rentable de la capacité de production existante.

citer un autre exemple, en dehors de l'industrie : c'est celui du choix, pour la construction de routes, entre l'utilisation de bulldozers et autres machines modernes et l'emploi de méthodes plus simples. Il va sans dire, toutefois, que l'application de ce principe doit être limitée lorsqu'elle conduirait à l'exclusion des techniques les plus modernes³. En effet, si on la pousse trop loin, elle peut entraver la diffusion des normes de rendement et des connaissances techniques qu'exige l'expansion industrielle.

Dans la section précédente on a examiné les diverses méthodes que les pays de l'Europe méridionale ont utilisées dans la pratique pour mettre en œuvre leur politique d'encouragement sélectif de l'industrie. Quant au problème spécial que pose le niveau de technique à choisir pour une industrie donnée, deux aspects particuliers de la fiscalité et de la politique du crédit méritent d'être signalés. On verra dans le chapitre suivant que les gouvernements des pays de l'Europe méridionale usent largement des charges fiscales qui grèvent le coût de la main-d'œuvre (y compris les impôts indirects qui font monter le niveau des salaires) et utilisent peu l'impôt sur les bénéfices. Il est évident qu'une telle méthode fiscale favorise à l'excès les investissements qui permettent d'économiser la main-d'œuvre — c'est-à-dire qu'elle élargit encore l'écart entre le coût de la main-d'œuvre tel que le voit l'entreprise privée et le coût de la main-d'œuvre tel qu'il se présente du point de vue de la collectivité. De même, les imperfections des systèmes de crédit tendent à favoriser l'installation d'un équipement coûteux. Le marché financier étant peu développé ou inexistant, les petites entreprises ont beaucoup de mal à trouver des crédits, cependant que les entreprises importantes peuvent soit avoir recours à l'auto-financement, soit obtenir des banques ou de l'Etat des crédits à un taux relativement peu onéreux. Ainsi, les rares ressources disponibles pour les investissements vont essentiellement aux grosses entreprises qui, dans l'ensemble, ont tendance, plus que les entreprises de moindre importance, à porter leur choix sur un équipement qui permette d'économiser de la main-d'œuvre.

Il faut enfin souligner que, dans le cas particulier de l'Italie du Sud, on ne pourra, au mieux, qu'atténuer dans des proportions négligeables la pénurie de capitaux par le choix de techniques moins perfectionnées que celles qui sont appliquées dans des pays très industrialisés. En effet, un tel choix suppose que la différence qui existera alors, pour une industrie donnée, entre la productivité des entreprises locales et celle

³ Le problème ne se présente évidemment pas toujours de cette manière. Dans certains cas, et non des moindres, la technique moderne permet d'économiser les capitaux plus que la main-d'œuvre.

des entreprises de l'extérieur, pourra être compensée soit par les tarifs douaniers, soit par des différences dans le niveau des salaires. Toutefois, le problème que pose le développement de l'Italie du Sud doit être envisagé dans le cadre de la structure industrielle de l'ensemble de l'Italie. Il est inévitable qu'à la longue

les salaires industriels s'égalisent sur tout le territoire italien; lorsqu'il en sera ainsi, et en admettant que le loyer de l'argent soit le même dans les deux parties du pays, les industries de l'Italie du Sud ne pourront pas se permettre d'avoir un niveau technique inférieur à celui du nord du pays.

ECONOMIC DEVELOPMENT
IN SOUTHERN EUROPE⁺

(estratto dall'*Economic Survey of Europe in 1953*,
Ginevra 1954)

ECONOMIC TRENDS AND POLICIES IN SOUTHERN ITALY

Introduction

The Economic Structure of Southern Italy

(Demographic Trends - The Forms of Agricultural
Production - Town Life and the Level of Indus-
trialization - Economic Relations with the Out-
side World)

The Natural Factors

Historical Vicissitudes of the Southern Question

(The First Impacts of the Unification - Beginning
of a «southern policy» after 1900 - Inter-war
Policies and Other Influences - Action after the
Second World War)

Prospects and Problems

(The Peculiarity of the Southern Italian Question -
Comparative Merits of Different Lines of Progress
- Ways and Means - Limiting Factors)

⁺ essendo esaurito l'originale, si
troverà qui la traduzione francese

Chapitre 9

L'ITALIE DU SUD

1. INTRODUCTION

En Italie, le développement économique le plus intense a eu lieu dans la partie nord-ouest du pays où la Lombardie, le Piémont et la Ligurie constituent une région assez homogène, très industrialisée et où le niveau des revenus est élevé. La partie nord-est (c'est-à-dire les trois Vénéties) et l'Emilie ont dans l'ensemble un niveau de développement économique légèrement inférieur.

L'arc des Apennins, qui correspond *grosso modo* à la limite sud de l'Emilie, marque une ligne à partir de laquelle le développement économique baisse réguliè-

lièrement à mesure que l'on se dirige vers le sud, ainsi qu'il apparaît au Tableau 54, dans lequel les régions au sud des Apennins sont classées d'après leur latitude. Cette baisse du niveau de vie est assez continue depuis la Toscane jusqu'à la Calabre à l'extrémité sud de la péninsule ; font seulement exception Rome (qui doit sa prospérité au fait qu'elle constitue le centre administratif du pays) et, à un moindre degré, Naples qui, elle-même, fut autrefois une capitale. Le niveau économique des deux grandes îles, la Sardaigne et la Sicile, correspond également à cette tendance générale,

Tableau 54

INDICATIONS STATISTIQUES SOMMAIRES SUR LES DIFFÉRENCES RÉGIONALES EN ITALIE, 1952

	Revenu par habitant (estimation)	Véhicules de tourisme à moteur ^a	Taux d'analphabétisme chez les enfants de 10 à 15 ans en 1931	Taux brut de natalité
	En milliers de lires	Nombre de sièges par 1.000 habitants	En pourcentage	En pourcentage
Nord-ouest (Lombardie, Piémont, Ligurie) . .	271	125	1	1.3
Nord-est (les trois Vénéties)	160	89	2	1.7
Emilie-Romagne	188	112	3	1.3
Toscane	169	102	4	1.2
Marches	131	79	5	1.6
Ombrie	139	68	6	1.4
Latium (prov. de Rome exclue)	120	36	7	1.8
Province de Rome	223	151		
Abruzzes-Molise	94	27	10	1.9
Campanie	93	29	17	2.3
Pouilles	85	35	19	2.4
Lucanie	75	13	25	2.5
Calabre	70	20	26	2.5
Sardaigne	112	28	16	2.5
Sicile	81	34	19	2.2

Sources : Pour le revenu par habitant et les véhicules de tourisme : G. Tagliacarne, « Calcolo del reddito del settore privato e della pubblica amministrazione nelle provincie e regioni d'Italia nel 1952 », dans *Moneta*

e *Credito*, 1953, n° 22, p. 149 et suiv. Analphabétisme : *Informazioni Svimez*, 1953, p. 677. Taux de natalité : *Compendio statistico italiano*, 1953, p. 27.

^a Automobiles, motocyclettes et vélomoteurs.

Tableau 55

RÉPARTITION PAR PROFESSIONS, REVENU ET NIVEAU DE CONSOMMATION EN ITALIE DU SUD ET EN ITALIE DU NORD

	Italie du Sud	Italie du Nord	Sud en pourcentage du Nord
Population totale en 1951 (<i>en millions</i>)	17.6	29.5	..
Répartition par professions de la population active en 1952 (<i>pourcentage</i>) :			
Agriculture	53.0	37.3	..
Industrie et transports	27.4	39.2	..
Commerce et divers	19.6	23.5	..
Revenu net par habitant produit dans le secteur privé (<i>en livres aux prix constants de 1938</i>) :			
1938	1 750	3 350	52
1952	1 630	3 610	45
Pourcentage d'indigents en 1952	27.0	2.8	..
Dépense des autorités locales ^a (<i>Communes</i>), 1950 (<i>en livres par habitant</i>)	4 361	8 190	53
Consommation d'énergie électrique, 1950 (<i>kWh par habitant</i>) :			
pour l'éclairage	23.8	54.7	44
pour d'autres usages	114.0	548	21
Véhicules à moteur en 1952 ^b (<i>pour 1.000 habitants</i>) :			
Véhicules utilitaires	3.3	9.3	36
Véhicules de tourisme	29.3	103.1	28
Conditions de logement, 1951 (<i>nombre de pièces par 100 habitants</i>)	54	83	65
Consommation de denrées alimentaires :			
Viande (<i>kg par habitant, 1951</i>)	8.6	19.7	44
Lait ^c (<i>litres par habitant, 1951</i>)	15.6	68.3	22
Sucre (<i>kg par habitant, 1951</i>)	7.3	16.6	44
Ration calorique journalière des travailleurs adultes de l'industrie en 1948	2 803	3 034	92

Sources : Population : Recensement officiel. Répartition par professions : *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione*, Vol. I, première partie, p. 59.

Revenu net : *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione*, Vol. III, première partie, p. 38.

Indigents : Commission parlementaire, voir *Rassegna di Statistiche del Lavoro*, 1953, p. 401.

Dépenses des autorités locales : *Informazioni Svimez*, 1953, p. 461.

Consommation d'électricité et véhicules : *Tagliacarne*, *op. cit.*

Conditions de logement : *Informazioni Svimez*, 1953, p. 371.

Consommation de denrées alimentaires : communiquée par *Svimez*.

Ration calorique journalière : étude par sondage du Professeur Luzzatto-Fegiz.

^a Uniquement dépenses effectives.

^b Véhicules utilitaires : y compris les bateaux-automobiles. Véhicules de tourisme : nombre de sièges (automobiles, motocyclettes et vélomoteurs).

^c Non compris le lait vendu aux industries de transformation.

bien que chacune d'elles, pour des raisons différentes, ait un niveau de revenu moyen légèrement supérieur à celui de la partie du continent qui lui fait face.

On peut expliquer par diverses raisons ce changement remarquablement uniforme à mesure que l'on va du nord vers le sud. Tout d'abord, le passage progressif du climat continental de la vallée du Pô au climat méditerranéen se traduit par des difficultés croissantes pour l'agriculture et, en conséquence, par un abaissement du niveau des revenus. Deuxièmement, dès que la primauté économique de la région nord-ouest a été établie, celle-ci est devenue inévitablement un centre de rayonnement, en ce sens que les autres régions sont d'autant plus prospères qu'elles en sont plus proches.

Toutefois, il est une autre raison tout aussi impor-

tante qui est à l'origine de cet état de choses : ce sont les différences qui ont marqué l'histoire politique et sociale des diverses régions de l'Italie. Il y a près d'un siècle encore, toute la partie de la péninsule qui se trouvait au sud d'une ligne coïncidant à peu près avec la limite méridionale actuelle des Marches et du Latium faisait partie d'un système politique distinct, le royaume des Deux-Siciles qui, depuis le moyen âge, possédait une structure sociale particulière. L'organisation féodale profondément enracinée de ce royaume faisait contraste avec la civilisation bourgeoise des villes du Nord, telles que Florence, Milan ou Venise.

Comme on le verra, de nombreuses différences économiques qui existent actuellement entre les régions reflètent encore ces anciens contrastes. Il y a donc de bonnes raisons pour définir « l'Italie du Sud »

selon cette ligne de démarcation historique. Ceci correspond en fait au concept du *Mezzogiorno*, traditionnellement accepté en Italie et qui est communément désigné ainsi dans les lois adoptées spécialement en faveur des régions déshéritées du pays. Le *Mezzogiorno*, tel qu'il est défini ordinairement et au sens où on l'entend dans la présente étude, comprend en outre la Sardaigne qui, en 1860, ne faisait pas partie du Royaume de Naples ¹.

Le Tableau 55 ² compare sous une forme résumée

¹ Les définitions administratives actuelles de l'Italie du Sud sont données avec précision dans *Informazioni Svimez*, 1950, p. 739 et suiv.

² Sauf indication contraire, le terme « Nord » comprend toutes les régions de l'Italie qui ne font pas partie du *Mezzogiorno*

le sud et le nord de l'Italie considérés comme des ensembles. Il est évidemment toujours possible, en traçant des lignes de démarcation appropriées, de faire ressortir des différences régionales importantes à l'intérieur d'un pays quelconque, et ceci est particulièrement vrai des pays économiquement moins développés. Néanmoins le cas de l'Italie, tel qu'il apparaît d'après ces chiffres, est très spécial, à la fois parce que chacune des deux parties est d'un seul tenant et parce qu'il existe un large écart entre leurs niveaux moyens de développement.

— ou Sud — tel qu'il est défini ici. Dans les ouvrages italiens, on distingue parfois quatre régions principales : le Nord, le Centre (Toscane, Ombrie, Marches et Latium), le Sud, les Iles.

2. LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE DE L'ITALIE DU SUD

Tendances démographiques

La répartition par âge et par sexe des 18 millions d'habitants de l'Italie du Sud témoigne d'un taux élevé d'accroissement naturel et d'un taux élevé d'émigration nette au cours des décades passées.

Le taux de mortalité dans le Sud a baissé à peine plus lentement que dans le Nord où, de 30 ‰ vers 1880, il est tombé à près de 10 ‰ à l'époque actuelle. Mais le mouvement du taux de natalité a été très différent dans les deux régions. Entre la première guerre mondiale et aujourd'hui, il est tombé dans le Sud de 34 à 27 ‰, tandis que dans le Nord la chute a été de 31 à 17. L'écart a continué à grandir jusqu'aux années qui ont précédé 1930 et, jusqu'ici, rien n'indique nettement qu'il s'atténue. Toutefois, il est tout à fait probable que l'on constatera dans un avenir assez proche une baisse marquée du taux des naissances dans le sud de l'Italie ³.

Depuis la fin du siècle dernier, l'accroissement naturel élevé en Italie du Sud a été largement compensé par l'émigration. Le Tableau 56 montre combien la situation est différente en Italie du Nord où l'accroissement naturel s'est ralenti depuis la première guerre mondiale et où l'excédent d'émigration a tendu à disparaître. En fait, l'Italie du Nord a peu à peu pris la place des pays étrangers en tant que débouché pour les émigrants venant du Sud. Dès le recensement de 1931, on pouvait constater que plus d'un million de personnes nées dans le Sud vivaient dans le Nord, alors que 160.000 personnes seulement nées dans le Nord résidaient dans le Sud ⁴.

³ Voir chapitre 16.

⁴ Voir S. Somogyi « Prospettive del potenziale demografico delle regioni d'Italia fino al 1971 », *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, 1950, n° 3-4, p. 138.

Tableau 56

MOUVEMENTS DE LA POPULATION DE 1871 A 1951

Taux annuel, pour 1.000 (population totale)

Période	ITALIE DU SUD		ITALIE DU NORD	
	Accroissement naturel	Emigration nette ^a	Accroissement naturel	Emigration nette ^a
1871 à 1881 . .	7.9	0.2	7.0	2.2
1881 à 1901 . .	10.5	4.0	10.0	3.3
1901 à 1911 . .	10.9	6.8	11.8	3.8
1911 à 1921 . .	8.0	7.1	4.7	2.3
1921 à 1931 . .	13.7	3.1	9.2	2.3
1931 à 1936 . .	13.6	4.9	7.7	0.3
1936 à 1951 . .	13.2	4.2	5.9	0.02

Source : *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, Rome, 1953, Vol. III, première partie, p. 24-25.

^a Y compris l'émigration nette vers l'autre partie de l'Italie.

Une des conséquences de l'émigration est la proportion relativement faible des hommes par rapport aux femmes dans les groupes d'âges économiquement actifs. L'effet combiné de l'émigration et du taux élevé de l'accroissement naturel a des répercussions encore plus importantes sur la pyramide des âges. Par comparaison avec l'Italie du Nord, le *Mezzogiorno* a un excédent d'enfants, tandis que les effectifs sont très faibles dans les groupes d'âges 20 à 65. Bien entendu, ce déséquilibre des âges et des sexes nuit gravement à l'économie de l'Italie du Sud, puisque, même dans les hypothèses les plus favorables en ce qui concerne les possibilités d'emploi, le pourcentage de la population active par rapport à la population globale doit nécessairement être faible. Des calculs établis d'après les résultats du recensement de 1931 ont montré que

le rapport des « producteurs » aux « consommateurs » était alors de 58 à 60 % dans le sud de la péninsule et de 61 à 62 % dans les Iles, contre 68 à 69 % dans la partie nord-ouest du pays¹.

De cette répartition anormale de la population par âge et par sexe, une première conclusion se dégage, à savoir que, pour réduire la pression démographique, le recours à une forte émigration ne saurait guère se substituer à la longue à l'accroissement des investissements et à la baisse du taux de natalité. Le problème général de l'émigration est examiné dans un autre chapitre ; il suffira de signaler ici que, dans les prochaines décades, on assistera sans doute à une modification de la répartition de la population à l'intérieur de l'Italie plutôt qu'à une émigration massive vers les pays étrangers. Les tendances probables de l'accroissement naturel de la population dans les deux parties de l'Italie sont, pour ainsi dire, complémentaires

Tableau 57

ACCROISSEMENT NATUREL PRÉVU
DE LA POPULATION ^a

En millions d'habitants

Période	ITALIE DU SUD		ITALIE DU NORD	
	Popula- tion totale	Groupes d'âges 15 à 59	Popula- tion totale	Groupes d'âges 15 à 59
1951 à 1961	+2.3	+1.5	+1.1	+0.4
1961 à 1971	+2.2	+1.5	0	-0.3
1971 à 1981	+1.9	+1.4	-0.9	-0.3

Source : *Informazione Svimez, Popolazione e forze di lavoro*, p. 151-152, 164 ter.

^a A supposer qu'il n'y ait aucune migration.

(Tableau 57), et, du fait que les deux régions qui ont des tendances démographiques si divergentes ne forment qu'une seule entité politique, on peut s'attendre, tôt ou tard, à voir la pression démographique s'équilibrer nécessairement, ce qui est souhaitable pour le sud du pays et au moins autant pour le nord.

¹ On a également constaté un rapport de 68 à 70 % aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Belgique, en Suède, en Suisse, en Autriche et en Tchécoslovaquie, tandis que le Portugal, la Grèce et la Turquie étaient au niveau de l'Italie du Sud. Les calculs dont il est parlé ici ont été établis par A. Occhiuto, « Considerazioni intorno alla composizione delle popolazioni per sesso e per età e ad alcuni suoi effetti economici », dans *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, 1950, n° 3-4, p. 106 et suiv.

Les formes de la production agricole

Le nombre des agriculteurs en Italie du Sud est très excessif. Plus de la moitié de la population active se livre aux travaux agricoles, ce qui ne laisse que 2,5 hectares de superficie cultivable par agriculteur². Ce serait fort peu, même si toute la superficie cultivable était composée de plaines fertiles. Mais, dans le sud de l'Italie, en raison du climat, les terres sont arides, et la superficie totale ne consiste en plaines que pour 15 %, contre 54 % de collines et 31 % de montagnes. La pression démographique a donc amené la population à exploiter même les terres les moins utilisables³, ce qui a souvent provoqué un nouvel appauvrissement du sol par l'érosion.

Il existe toutefois des contrastes frappants entre les différentes régions de l'Italie du Sud en ce qui concerne les formes du régime foncier et le degré d'intensité de la production agricole. On trouvera dans le Diagramme 9 une classification sommaire par grandes zones⁴.

Dans les zones « A », les latifundia prédominent avec des cultures de céréales à faible rendement, très peu d'arboriculture et de faibles dépenses en capital pour l'amélioration du sol et l'achat d'outils. Les propriétaires — ou plutôt les grands fermiers qui servent d'intermédiaires — n'accordent à la main-d'œuvre que des contrats précaires et souvent compliqués qui varient depuis la mise à bail de parcelles de terrain contre loyer jusqu'au partage des récoltes et aux contrats journaliers. Le tiers environ des terres de ces zones appartient maintenant aux paysans ; ce sont généralement de petites exploitations morcelées qui ne fournissent qu'une partie des moyens de subsistance de la famille. Les zones « B » diffèrent surtout des précédentes du fait que les paysans possèdent une plus grande partie des terres (environ la moitié). En fait, on peut dire qu'il existe une corrélation naturelle entre la propriété paysanne et le genre de vie dans ces régions semi-montagneuses.

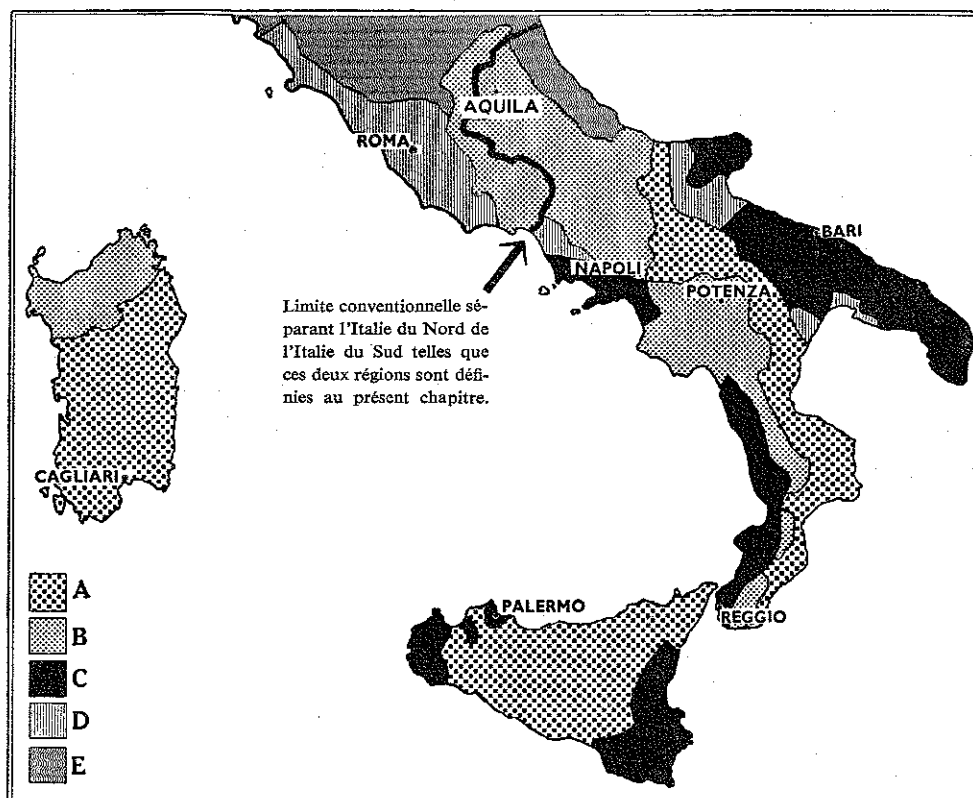
Les zones marquées « C » sur le croquis ont une structure à peu près identique à celle des zones « A » quant au régime foncier et aux contrats de travail, mais les cultures sont très différentes. Dans les zones côtières, on trouve des cultures intensives de la vigne, de l'olivier et des agrumes, d'autres vergers et jardins maraîchers à grand rendement, et enfin des cultures

² Y compris les travailleurs du sexe féminin.

³ Les terres agricoles (non compris les forêts et les pacages de montagne) représentent 56 % de la superficie totale ; en Grèce, par exemple, ces terres n'occupent que 27 % de la superficie du pays.

⁴ Carte tirée de *l'Annuario dell'agricoltura italiana 1950* (INEA), Rome, 1951, p. 372.

Diagramme 9
ZONES AGRICOLES EN ITALIE DU SUD



NOTE. — Une définition de chaque zone est donnée dans le texte.

industrielles. Les capitaux investis pour faire valoir le sol sont exceptionnellement importants, même par rapport aux normes internationales ; le rendement à l'hectare est également très élevé, mais, en raison de la densité de la population agricole, le rendement par travailleur est faible. En moyenne, il y a, dans ces zones, 2 hectares de terre par agriculteur. Le chiffre correspondant est de 3,4 hectares dans les zones « A » et de 2,3 hectares dans les zones « B »¹.

Les zones « D » se caractérisent par de grandes exploitations où la culture des céréales et l'élevage se pratiquent sous une forme assez extensive, parfois avec des moyens techniques assez développés ; on y fait appel surtout à la main-d'œuvre salariée. Bien que l'on ait distribué quelques terres remises en valeur, il est relativement rare dans ces zones que les fermes appartiennent aux paysans, ce genre de propriétés n'occupant environ qu'un cinquième de la superficie. Enfin, les zones « E » sont exceptionnelles dans le Sud, car elles ne constituent qu'un prolongement de

quelques centaines de kilomètres vers le sud, dans les Abruzzes, des conditions d'exploitation qui prévalent en Italie centrale. On trouve dans ces zones des cultures assez intensives dans des exploitations familiales sous un régime de métayage stable (*mezzadria*).

Sauf dans ce dernier cas, un des traits qui caractérisent l'agriculture en Italie du Sud est le rassemblement de la population agricole dans des villages. La proportion de la population vivant dans des agglomérations est de 83 % dans le Sud, contre 52 % dans le Nord². Ces agglomérations sont elles-mêmes beaucoup plus « concentrées », c'est-à-dire moins nombreuses et plus importantes dans le Sud. Historiquement, cela s'explique par le fait que, jusqu'au siècle passé, les habitants des plaines étaient menacés par le paludisme, et les paysans isolés craignaient les voleurs. Aujourd'hui encore, les bourgs exagérément importants se justifient dans une certaine mesure du fait de la dispersion des parcelles et des relations précaires et instables entre le travailleur et

¹ Ces taux de densité sont tirés de l'*Annuario dell'agricoltura italiana 1950, op. cit.*

² Voir *Informazioni Svimez*, 1950, p. 218 et suiv.

Tableau 58

LA STRUCTURE DE LA PRODUCTION AGRICOLE EN ITALIE DU SUD EN 1951

	Campanie et Pouilles	Abruzzes, Lucanie et Calabre	Sicile	Sardaigne	TOTAL
Valeur de la production brute mise sur le marché (en milliards de lires)	339.2	232.5	240.0	56.8	868.5
dont (en pourcentages) :					
Céréales	14	21	19	18	18
Légumes et cultures industrielles	17	10	8	8	12
Produits de la vigne	16	8	10	7	12
Olives et produits	11	17	13	4	12
Agrumes	1	4	17	1	6
Autres fruits	11	5	7	1	8
Ovins et leurs produits	4	9	4	33	7
Autres produits animaux	18	21	13	23	18
Tous autres produits	8	5	9	5	7
Total	100	100	100	100	100

Source : *Annuario dell'agricoltura italiana 1951* (I.N.E.A.), Rome, 1952.

la terre qu'il cultive. Mais les déplacements du lieu de résidence au lieu de travail et vice versa sont tels qu'on a évalué les pertes de temps qui en résultent à 5 heures par jour et par personne (pour l'ensemble des zones « A »)¹. De plus, les paysans doivent fréquemment avoir un petit âne pour transporter leurs outils et leurs matériaux entre leur maison et les champs.

Cet aperçu sommaire de la structure de l'agriculture en Italie du Sud peut être complété par les renseignements plus détaillés sur la production qui figurent au Tableau 58². On notera à quel point les cultures l'emportent sur l'élevage. A l'exception de la Sardaigne où la densité de population est faible, par suite de la « faim de terre » d'une population qui s'accroît beaucoup plus vite que le capital, le cheptel a eu tendance à diminuer au cours du dernier siècle. Bien que, dans une certaine mesure, les agriculteurs aient abandonné l'élevage extensif pour des élevages plus intensifs, l'effectif total du cheptel n'a guère augmenté depuis le recensement de 1908.

Dans les régions qui sont composées surtout de grandes propriétés, on cultive principalement les céréales (et notamment le blé). Les cultures très

intensives sont concentrées dans certaines régions : vigne en Campanie, dans les Pouilles et en Sicile; olives dans les Pouilles et en Sicile ; agrumes en Sicile.

Les villes et le niveau de l'industrialisation

Malgré l'importance primordiale de l'agriculture dans cette région, la population du sud de l'Italie est dans une large mesure composée de citadins, comme le montrent les chiffres suivants :

	Pourcentage de la population totale ^a vivant dans des communes de :		
	30.000 à 100.000 habitants	plus de 100.000 habitants	Total des communes de plus de 30.000 habitants
Italie du Sud	16,2	15,7	31,9
Italie du Nord.	12,8	22,7	35,5

^a Recensement de la population de 1951.

Même en ce qui concerne les grandes villes, la proportion dans les deux parties du pays semble à peu près égale si l'on tient compte du fait que, la capitale étant située dans la partie nord, le chiffre pour cette région s'en trouve augmenté; mais lorsque l'on compare l'organisation économique des villes, des contrastes frappants apparaissent entre le Nord et le Sud. Dans l'Italie du Sud, les villes sont presque exclusivement des lieux de résidence et des marchés pour la population des régions environnantes; elles ne sont des centres de production que dans une très faible mesure. En moyenne, dans le Sud, 5,5 % seulement de la population dans toutes les villes de plus de 30.000 habitants travaillent dans l'industrie (y

¹ Voir Mazzocchi-Alemanni, « Insiemeamento umano, bonifica e riforma nei territori latifondistici », *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, 1950, n° 3-4, p. 329-330.

² Pour des raisons d'ordre statistique, ce tableau est présenté par régions administratives, et non d'après les zones homogènes indiquées plus haut.

Tableau 59

EMPLOI DANS CERTAINES INDUSTRIES

Nombre d'employés par mille habitants des groupes d'âge de 14 à 64 ans

	Campanie	Autres régions méridionales de la péninsule	Sicile et Sardaigne	Total pour l'Italie du Sud	Italie du Nord
Total des industries manufacturières . . .	63	47	42	49	142
dont :					
Denrées alimentaires, boissons et tabac .	16	16	13	15	14
Vêtements	11	10	9	10	14
Bois	7	7	6	6	10
Industries mécaniques I ^a	4	5	5	5	8
Industries mécaniques II ^a	7	1	2	3	29
Textiles	6	1	1	2	30
Produits chimiques	2	1	1	2	9
Acier et métaux	3	—	—	1	6
Poterie et verrerie	4	3	3	3	8
Industries extractives	1	2	10	4	3
Bâtiment	7	8	7	8	18
Electricité, gaz, eau	2	2	2	2	3
Transports terrestres	8	7	8	8	11

Sources : Emploi : Recensement de l'industrie de 1951 (résultats provisoires). Population par groupes d'âge : Recensement de la population de 1951 (résultats provisoires tels qu'ils ont été publiés par le *Informazioni Svimez*, 1953, p. 688).

^a On comprend, dans le groupe des « Industries mécaniques I », uniquement les « *lavorazioni meccaniche* », c'est-à-dire surtout les forgerons et les ateliers de réparation.
« L'industrie mécanique II » comprend toutes les autres formes de l'industrie mécanique.

compris l'artisanat), contre 16,4 dans le Nord¹. Pour les deux centres industriels les plus importants de chaque région, Naples et Milan, on enregistre des chiffres aussi divergents que 7,5 % et 28,5 % respectivement. La faiblesse des chiffres pour le Sud tient à l'emploi dans l'industrie proprement dite, tandis que l'artisanat et les petits métiers en général sont assez développés. Ceci se trouve illustré indirectement par le nombre moyen de personnes employées par établissement industriel, y compris les personnes travaillant pour leur propre compte : pour l'ensemble du groupe de villes mentionnées ci-dessus, il est de 5,6 dans le Sud, contre 10,6 dans le Nord¹.

Ces chiffres donnent une idée de la structure de l'industrie du Sud répartie par secteurs de production. Dans les métiers tels que meunier, cordonnier, tailleur, charpentier, forgeron, etc., c'est-à-dire dans toutes les petites entreprises qui travaillent pour des clients strictement locaux, l'emploi dans le Sud atteint le niveau du Nord ou y est à peine inférieur. Ce sont là les quatre groupes d'« industries » classés en tête de la liste du Tableau 59. Bien que ces groupes comprennent également certaines activités qui relèvent de l'industrie proprement dite, on peut conclure, d'après diverses données, que les métiers essentielle-

ment artisanaux représentent dans le Sud la moitié de ce que l'on classe dans les recensements officiels dans la catégorie de l'emploi dans l'industrie manufacturière.

Le niveau de l'emploi est assez élevé également dans les services publics et les transports. Ce sont là des secteurs où la demande éventuelle ne peut être satisfaite que par une production locale; il a donc fallu créer une certaine industrie qui est évidemment moins développée que dans les parties plus riches du pays. Ceci est vrai également du bâtiment où l'écart entre le Nord et le Sud est néanmoins frappant.

L'activité des industries extractives est naturellement fonction de la présence de ressources naturelles ou, plus exactement, de ressources naturelles reconnues². Toutefois, pour ce qui est de l'industrie manufacturière, on ne peut citer que quelques exemples de faible importance où la présence de matières premières semble avoir stimulé un certain développement industriel de la région où on les trouve. Un cas typique est l'industrie du tabac développée sous les auspices de l'Etat, surtout dans les Pouilles. On peut signaler d'autres industries, plus importantes que le tabac du point de vue quantitatif, à savoir les quelques entreprises de caractère véritablement industriel,

¹ Recensement industriel de 1951.

² Pour l'étude des industries extractives en Italie du Sud, voir le chapitre 13.

Tableau 60
EMPLOI DANS LES SERVICES COMMERCIAUX
Nombre de personnes employées par 1.000 habitants
âgés de 14 à 64 ans

	Italie du Sud	Italie du Nord
Commerce alimentaire de détail . . .	15.0	16.7
Soins personnels	4.5	4.1
Autres services divers	1.7	2.8
Autres commerces de détail	8.0	11.9
Commerce de gros	4.0	9.4
Banques et assurances	3.4	6.0
Hôtels, cafés, etc.	5.2	11.3
Activités auxiliaires du commerce . .	1.3	2.6
Total des services commerciaux . . .	43.1	64.8

Source : Recensement du commerce, 1951.

huileries, minoteries, fabriques de pâtes, entreprises vinicoles et usines de conserves de tomates, fruits et autres denrées alimentaires. Ces usines comptent peut-être pour un tiers dans les chiffres indiqués sous la rubrique « denrées alimentaires, boissons et tabac » au Tableau 59. D'autre part, en ce qui concerne les fonderies et les usines de produits chimiques travaillant les matières premières extraites localement, il est remarquable non pas que quelque chose existe, mais plutôt que l'on ait fait si peu malgré les possibilités évidentes qu'offrait l'emplacement des mines.

On peut donc conclure que dans le Sud l'industrie est pratiquement limitée aux activités que provoquent une demande et des approvisionnements strictement locaux, tandis que cette région manque à l'évidence d'industries où le rendement dépend surtout de l'importance de l'exploitation ainsi que de la spécialisation et où, corrélativement, pour lancer une entreprise, il faut engager beaucoup de capitaux, faire preuve d'audace et disposer d'une vaste organisation. Il ressort de ce tableau que la fabrication de l'acier, les industries chimiques, les industries mécaniques proprement dites et l'industrie textile ne sont guère représentées dans le Sud et que les quelques usines qui existent sont nettement concentrées à Naples ou alentour. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que les chiffres du tableau ne comprennent pas certaines entreprises créées en application de la récente politique de développement du Sud, par exemple l'usine de superphosphates qui vient d'être construite à Porto Empedocle en Sicile, les usines de ciment près de Naples et en Sicile, les fabriques de machines à écrire à Naples.

Etant donné le retard constaté dans le développement industriel, il n'est pas surprenant que, dans le

secteur tertiaire, ce soient les formes plus évoluées de l'organisation capitaliste, telles que banques et assurances, qui fassent défaut; par contre, ainsi qu'il ressort du Tableau 60, tous les petits métiers (détailant travaillant à son compte, intermédiaire, « bar-bier »¹) ne sont que trop représentés.

La proportion excessive des petits métiers est en partie une conséquence inévitable du fait que les possibilités offertes à ceux qui doivent gagner leur vie dans les villes sont limitées. Des raisons analogues et, peut-être aussi, la persistance de conceptions traditionnelles des valeurs sociales, font que les travailleurs intellectuels manifestent une préférence marquée pour les études juridiques et littéraires plutôt que pour une formation les destinant à l'industrie. On constate cette tendance à tous les degrés de l'enseignement (Tableau 61).

Tableau 61
NOMBRE D'ÉLÈVES ET ÉTUDIANTS
DANS LES ÉCOLES SECONDAIRES
ET UNIVERSITÉS EN 1950 ET 1951

Nombre pour 10.000 habitants

	Italie du Sud	Italie du Nord
Ecoles secondaires :		
« Licei » et « Magistrali »	57	44
Ecoles techniques et professionnelles	23	38
Total	80	82
Universités :		
Droit	7.8	4.4
Lettres	5.1	4.5
Mathématiques et sciences naturelles ^a	4.7	4.3
Médecine et pharmacie	7.1	8.5
Etudes d'ingénieur	1.4	2.7
Autres (notamment économie poli-tique, agriculture, etc.)	4.7	5.9
Total	30.8	30.3

Source : Informazioni Svimez, 1953, p. 134 et 585 sq.

^a Cette faculté prépare surtout à l'enseignement.

En résumé, la vie urbaine en Italie du Sud est caractérisée par la prédominance de la petite entreprise, particulièrement dans le commerce, d'où une productivité faible et un développement pléthorique des services personnels, en particulier des professions libérales, qui produisent également peu et dont le niveau de vie est faible. Il en résulte une atmosphère sociale d'amertume.

¹ Compris sous la rubrique « soins personnels » au Tableau 60.

Relations économiques avec le monde extérieur

Il est possible de dégager deux points principaux de l'analyse donnée ci-dessus : l'ampleur de l'émigration et l'insuffisance du développement industriel. Ces deux traits ont d'importantes répercussions sur la « balance des paiements » de l'Italie du Sud vis-à-vis du monde extérieur (y compris l'Italie du Nord).

Bien entendu, il n'existe pas séparément pour la partie sud de l'Italie de statistiques systématiques du commerce et des paiements, analogues à celles que l'on prépare ordinairement pour les Etats¹. Les grandes lignes de la balance extérieure de l'Italie du Sud qui sont indiquées ci-après ont dû être établies d'après les éléments d'information indirects fournis par les renseignements sur la production et la consommation.

La balance commerciale du Sud semble être à peu près équilibrée en ce qui concerne les denrées alimentaires. Les principaux articles d'importations nettes sont le blé et le sucre, et d'exportations nettes les fruits (agrumes surtout), le vin et l'huile d'olive.

¹ Pour la balance des paiements vis-à-vis des pays étrangers (c'est-à-dire non compris le reste de l'Italie), certaines évaluations ont été publiées pour la Sicile; elles semblent indiquer que cette île tend à avoir une balance commerciale visible positive avec l'étranger. (Voir, par exemple, F. dello Joio, dans *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, 1950, n° 3-4, p. 215 et suiv.). Pour l'ensemble de l'Italie du Sud, la Svimez a publié des évaluations approximatives qui montrent qu'en 1949 72 % (en valeur) des exportations totales du Sud étaient composés de denrées alimentaires. Cette année-là, le total des exportations du Sud à destination des pays étrangers s'est élevé à 80 milliards de lires, soit moins de 13 % de l'ensemble des exportations italiennes (voir *Informazioni Svimez*, 1951, p. 165 et suiv.).

3. LES CONDITIONS NATURELLES

Comme on l'a déjà indiqué, une série de désavantages dus à des causes naturelles font que l'agriculture dans le Sud est différente de celle de l'Italie du Nord et qu'elle est plus pauvre. Cela ne signifie pas cependant que ces désavantages soient absolus et qu'il ne puisse y être porté remède. Il s'agit ici simplement du milieu naturel, déjà modifié par l'action des hommes, et des techniques actuellement utilisées. Ainsi, par exemple, la culture du blé au Canada était gênée par la brièveté de l'été jusqu'au jour où l'on eut mis au point des semences appropriées et des techniques de culture qui ont permis d'amener le blé à maturité dans des délais plus courts. La vallée du Pô inférieur ne se prêtait pas aux cultures en raison des marécages, mais ces désavantages dus à des causes « naturelles » ont été changés en avantages naturels, puisqu'une partie de la vallée a été rendue extrêmement fertile grâce à des investissements consacrés à la bonification des terres.

Le Sud est importateur net de la plupart des articles manufacturés. Par contre, on enregistre d'importantes exportations nettes de produits miniers, principalement de métaux de Sardaigne et de soufre de Sicile; mais il est peu probable que l'excédent des exportations minières suffise à compenser l'important déficit dans le secteur des articles manufacturés et en divers autres secteurs, par exemple celui de l'énergie.

Au mieux, le compte « tourisme » est faiblement excédentaire, et il se peut même qu'il soit déficitaire; en revanche, il y a certainement une sortie nette de revenus provenant des investissements industriels. Au total, il semble donc que le compte « marchandises et services », de l'Italie du Sud accuse un déficit général important. Le principal poste qui vient compenser ce déficit est une rentrée substantielle de sommes d'argent envoyées par des émigrants établis en Italie du Nord et à l'étranger, et il semble probable également, du moins pour ces dernières années, que les dépenses publiques dans le Sud, dépassant les impôts payés par cette région, constituent des rentrées nettes. Mais, il convient de le répéter, c'est là une évaluation fort approximative.

En bref donc, l'Italie du Sud parvient à équilibrer sa « balance des paiements » en exportant de la main-d'œuvre afin d'acheter des produits manufacturés. La question fondamentale qui se pose est donc de savoir si l'on ne pourrait modifier cette situation à l'avenir en employant la main-d'œuvre du Sud dans l'Italie du Sud elle-même, afin de produire une plus grande quantité des articles manufacturés dont elle a besoin.

Les conditions géographiques du Sud mettent cette région dans une position défavorable, parce qu'il n'existe rien de comparable à la large vallée du Pô ou même à la modeste vallée de l'Arno. Les montagnes du Sud réunissent tous les inconvénients possibles : il n'existe pas de hautes montagnes aux neiges éternelles qui fournissent une irrigation régulière de la région avoisinante ; mais il y a beaucoup de pentes trop abruptes pour que puissent être utilisées les techniques traditionnelles de labour; et si elles sont labourées, elles sont trop exposées à l'érosion des sols². L'utilisation rationnelle de toutes ces terres consisterait à les laisser sous forme de pâturages ou, dans certains cas, de forêts; mais ce serait oublier la population qui s'y trouve et qui exige du pain et du travail.

² Il est assez fréquent que ces champs doivent être abandonnés après dix ans de culture.

L'analyse du sol révèle que, par contraste avec le reste de l'Italie, les argiles abondent (notamment la pire de toutes les argiles, l'argile schisteuse) dans les Apennins du sud et en Sicile où les régions calcaires sont rares. D'autre part, les quelques zones calcaires dans le Sud présentent aussi des inconvénients : les eaux de surface ont disparu au cours de ces derniers siècles, en raison des fissures naturelles qui s'enfoncent de plus en plus profondément dans le sous-sol rocheux¹. Dans certaines régions, un autre élément qui nuit à l'agriculture est l'épais revêtement de pierres qui empêche les agriculteurs d'utiliser les méthodes ordinaires de labour. Enfin, en Sardaigne et dans quelques autres régions, des siècles de jachères ont à ce point durci le sol qu'on ne peut le pénétrer avec une charrue ordinaire, mais seulement avec un grand « scraper ».

Le grand problème climatique est la pluviosité. Dans la plus grande partie du Sud, les précipitations annuelles totales ne sont pas très inférieures à celles du Nord, mais dans toute la région les pluies ont surtout lieu en hiver, c'est-à-dire pendant la morte-saison pour les cultures ordinaires de l'Europe, alors qu'au printemps et en été, la chaleur du Sud n'est guère utile à la croissance des plantes qui manquent de l'eau nécessaire. Il est à noter qu'on ne peut faire

¹ Voir C. Maranelli « Considerazioni geografiche sulla questione meridionale », 1907, réimprimé dans *Antologia della questione meridionale*, publiée par B. Caizzi, Milan, 1950, p. 93 et suiv. Cet auteur indique qu'il est possible d'enrayer le mal par des techniques permettant de découvrir et d'utiliser les eaux souterraines.

pousser le riz dans le sud de l'Italie, alors qu'il est cultivé dans la vallée du Pô relativement froide.

Il existe deux façons principales de lutter contre les difficultés mentionnées ci-dessus : l'une est de développer les cultures qui se prêtent particulièrement aux caractéristiques des saisons du Sud. Des agronomes² ont suggéré des méthodes de culture qui permettent d'avoir la morte-saison en été et ils soutiennent que si l'on adapte la production comme il se doit, le climat ne devrait pas gêner plus les cultures dans le Sud que dans le Nord. L'autre méthode est l'irrigation, y compris les méthodes modernes et très efficaces d'arrosage. Ce qui, dans l'immédiat, rend la situation défavorable, c'est que les montagnes manquent de réservoirs naturels, qu'il y a trop de sols dénudés qui ne peuvent retenir la pluie sur les pentes et que, dans la vallée, les terres sont souvent trop perméables si bien que les ruisseaux y disparaissent. L'eau douce n'existe donc dans le Sud que sous la forme de torrents. Pour modifier cette situation défavorable, il importe de mettre au point de vastes projets de régularisation des eaux et d'utilisation des eaux souterraines.

En somme, si, au stade actuel de son développement, les conditions naturelles dans le Sud le mettent dans une situation défavorable par rapport au Nord, il existe d'importantes possibilités de les modifier. La lenteur avec laquelle le changement s'est fait jusqu'à présent est due à des circonstances historiques dont l'examen fait l'objet de la section suivante du présent chapitre.

² Voir chapitre 12.

4. L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DE LA QUESTION DU SUD

Dans les analyses récentes du problème de l'Italie du Sud, on fait souvent valoir que les niveaux du développement industriel étaient à peu près identiques dans le Royaume de Naples et dans le reste de l'Italie à la veille de l'unification nationale. Mais, dans la mesure où ce fait est exact, on ne saurait dire qu'il doive retenir l'attention. Assurément, Naples, qui avait plus de 400.000 habitants, était la ville la plus importante d'Italie et l'industrie de la soie et les quelques filatures de coton (créées par des Suisses et des Allemands)³, ainsi que les usines des industries mécaniques (qui pour la plupart bénéficiaient de l'appui de l'Etat) dans le Royaume de Naples ne le cédaient en rien aux industries de Gênes, Livourne,

Turin ou Milan. D'après les données quelque peu incertaines du recensement de 1861, qui eut lieu aussitôt après l'unification, le pourcentage de la population active travaillant dans l'industrie et les transports était même en fait plus élevé dans le Sud (30 %) que dans le Nord (26 %). Mais ces chiffres mêmes indiquent quelle était la situation réelle : comme au moins les deux tiers de la population que l'on classait dans la catégorie « industrie » devaient représenter ces métiers artisanaux qui sont un complément normal des collectivités agricoles, on peut bien en conclure que l'industrie moderne n'avait pas d'importance réelle pour l'économie de l'une et de l'autre des deux moitiés de l'Italie. Ce qui influait le plus sur leur force économique relative était le niveau de développement atteint dans chacune d'entre elles par l'agriculture qui jouait encore un rôle primordial dans l'économie.

³ Un grand nombre des entreprises de l'Italie du Sud appartenaient aux étrangers. C'était particulièrement le cas pour les principales activités d'exportation comme l'industrie du soufre et le commerce du vin de Marsala.

En agriculture, l'infériorité du Sud était certaine, bien que cela pût ne pas sauter aux yeux du visiteur qui ne voyait que la frange littorale près de Naples, Palerme et Messine, alors l'un des plus beaux fleurons de l'agriculture italienne¹. En dehors de ces zones d'étendue limitée, on ne trouvait que des exploitations qui pratiquaient l'élevage ou les cultures d'une façon extensive et, s'il y avait eu d'importants excédents de production, la population aurait de toute façon manqué des transports nécessaires pour les commercialiser².

*Les premiers effets de l'unification*³

Il n'est pas douteux que, lors de la création du royaume uni d'Italie, le Sud faisait figure d'associé pauvre. En outre, sa position formelle était encore affaiblie du fait qu'il était l'associé « libéré ». Le pouvoir du souverain du Piémont, qui devint alors Roi d'Italie, s'est simplement étendu aux anciens domaines du Roi de Naples et Sicile, vaincu et exilé. Ces deux facteurs, l'économique et le politique, contribuèrent à rendre le Sud plus vulnérable aux inconvénients de cette unité nouvelle, tout en le rendant moins susceptible d'en récolter tous les avantages possibles.

La première perte visible pour le Sud fut que Naples cessa immédiatement d'être le siège d'un gouvernement. Les centres monétaires et financiers doivent se trouver au même endroit que le gouvernement, et l'industrie et le commerce tendent, pour des raisons évidentes, à se grouper autour de ces centres. D'ailleurs, le jour même où le roi vaincu s'enfuit de sa capitale, le Rothschild de Naples quitta la ville. Son exemple fut suivi plus tard par de nombreuses entreprises du Sud qui transportèrent leur siège social vers des centres mieux placés.

Plus importante encore fut une autre forme de transfert. Pour que des entreprises nouvelles réussis-

sent, il leur faut au premier chef des capitaux suffisants. Faute de capitaux, même les projets les plus sains peuvent échouer. Au contraire, des entreprises qui, en elle-mêmes, sont moins solides peuvent néanmoins en fin de compte apparaître saines après coup si à l'origine elles disposent de capitaux. Les entreprises du Nord, se trouvant en contact direct avec le gouvernement et les grandes banques, eurent d'amples possibilités de devenir de grandes affaires solides et puissantes, tandis que les entreprises du Sud, privées de ces contacts, ne purent dépasser le stade de l'affaire personnelle ou familiale et étaient donc relativement désarmées en face des grands bouleversements du marché. L'un après l'autre, les industriels du Sud durent céder la place et, souvent, leurs établissements furent rachetés par des maisons du Nord⁴.

Cet avantage du Nord s'est répété dans d'autres domaines. D'une manière générale, la tendance a été d'adapter aux besoins du Nord la législation et la politique économiques et autres. Des auteurs faisant autorité, comme Pantaleoni et Nitti, ont montré que le système fiscal a eu pour résultat d'imposer le Sud au bénéfice du Nord. On peut douter qu'il soit possible de mesurer avec exactitude les transferts nets que cela représente, mais il ressort à l'évidence que, par exemple, les dépenses militaires se faisaient surtout dans le Nord et que les formes d'imposition que l'on appliquait (impôt foncier, impôt cédulaire sur le revenu et impôts indirects) ont eu tendance à favoriser le Nord dès que ses industries eurent commencé à se développer. Mais c'est dans deux autres domaines, celui de la protection tarifaire et de la bonification des terres, que les effets de la législation ont été les plus évidents.

Dès que l'union politique eut été réalisée, le gouvernement unifia les tarifs douaniers. Le nouveau tarif se rapprochait beaucoup plus de l'ancien tarif piémontais que de celui du Royaume de Naples, comme le montrent les exemples suivants :

	Nouveau tarif douanier italien	Ancien tarif du Piémont	Ancien tarif de Naples
	(En lires pour 100 kg)		
Filés de coton . . .	10	20	28
Tissus de coton . . .	40	75	90
Laine crue	franchise	franchise	21
Filés de laine	40	60	193
Tissus de laine . . .	140	300	franchise

Source : F. Milone, « Della distribuzione delle industrie in Italia », *Rivista di Politica Economica*, 1953, p. 52.

¹ Ces oasis d'agriculture intensive s'étaient développées surtout pendant les cent années qui avaient précédé 1860, mais les débuts en remontent à la domination arabe et normande. Il est à noter que cette forme d'agriculture coïncidait avec les rares districts où le régime foncier était libre, c'est-à-dire non féodal. Il est certain que le retard du développement agricole et la survivance de la féodalité dans la structure politique et économique du Sud ne sont que deux aspects d'un même état de choses.

² Au moment de l'unification de l'Italie, l'ancien Royaume des Deux-Siciles avait 93 km de chemins de fer, alors que le Grand-Duché de Toscane, de faible superficie, en avait 256 km et le Piémont, la Lombardie et Venise ensemble 1.303. La situation semble avoir été sensiblement la même en ce qui concerne le réseau routier.

³ Cette section s'appuie essentiellement sur l'analyse historique donnée dans un livre de C. Rodanò, qui doit paraître sous peu : *Mezzogiorno e Sviluppo economico*, Laterza, Bari, 1954.

⁴ Un exemple important est fourni par la grande entreprise industrielle de la famille Florio dont les activités s'étendaient aux pêcheries, aux conserves de thon (la moitié de la capacité totale de production de la Sicile), à la production de vin, aux chantiers navals, à l'armement maritime, aux aciéries et aux céramiques. Les établissements gigantesques de Florio pour la production du vin à Marsala sont toujours en exploitation, bien

On a calculé, par voie d'évaluation, que le changement de tarif a privé le Sud en moyenne de 80 % de sa protection douanière, qui était beaucoup plus forte que dans le Nord. A la suite de l'unification, l'industrie cotonnière de Salerne connut une grave crise et, petit à petit, les articles étrangers remplacèrent toute une gamme de produits industriels ou artisanaux du Sud. Quelques années plus tard, l'industrie du Nord était prête à supplanter les fournisseurs étrangers sur les marchés du Sud. Elle y fut aidée par un relèvement opportun du tarif douanier après 1880¹.

Il va de soi que cette évolution des tarifs douaniers s'explique surtout par la force relative des groupes qui pouvaient faire pression sur le gouvernement, mais dans un autre cas, celui de la bonification des terres, les mesures prises tiennent sans doute pour beaucoup à un regrettable manque d'imagination. Peu après l'unification, les anciennes dispositions prises par les gouvernements locaux pour la mise en valeur et l'amélioration des terres furent remplacées par une législation uniforme. Mais ces dispositions nouvelles visaient surtout à résoudre les problèmes d'assèchement qui se posaient particulièrement dans la vallée du Pô, tandis que le Sud, qui avait un besoin urgent d'autres formes d'investissements (telles que la régularisation des eaux provenant des montagnes), ne pouvait guère faire usage des facilités qu'offrait le législateur. De 1861 à 1915, 330.000 hectares de terres furent bonifiés dans le Nord, contre 2.000 hectares dans le Sud. C'est seulement bien plus tard, entre les deux guerres, que le gouvernement prit des mesures appropriées pour adapter cette loi aux besoins réels de tout le pays².

On pourrait citer un certain nombre d'autres exemples du même ordre. En fait, les historiens, rappelant l'évolution politique et économique du pays, ont souligné que le Sud était toujours victime des

qu'au ralenti, sous la direction d'une société de Turin; mais l'industrie des conserves de poisson a été transportée de Sicile en Ligurie; l'industrie de la céramique a simplement disparu de Sicile. Les industries de la famille sicilienne Verderame, dont la gamme allait depuis le raffinage du soufre jusqu'à l'armement maritime, ont subi un sort analogue.

¹ La crise de l'industrie cotonnière du Sud pendant la première période qui a suivi l'unification s'est traduite par une brusque chute de l'emploi. Pour la tendance enregistrée par la suite, on trouvera d'autres indications dans les statistiques de capacité de production :

Année	Milliers de broches			Milliers de métiers		
	Sud	Nord	Rapport Sud/Nord	Sud	Nord	Rapport Sud/Nord
1876	87	678	0,13	1,9	13,6	0,14
1900	200	1.911	0,10	4,0	66,6	0,06
1950	203	6.565	0,03	4,7	137,4	0,03

Source : Confederazione Generale Industria, *L'industria italiana alla metà del secolo XX*, Rome, 1953, p. 689, 694, 696.

² Voir Ministero per la Costituente, *Rapporto della commissione economica*, Rome, 1947, Vol. I, première partie, p. 319 et suiv.

événements, quels qu'ils fussent. La politique de libre-échange adoptée en 1861 ruina l'industrie du Sud; le passage du libre-échange au protectionnisme industriel après 1880 porta un coup très grave à l'agriculture du Sud; lorsque le protectionnisme fut étendu au blé en 1883, les choses allèrent de mal en pis pour le Sud, parce que cela stimulait à l'excès la production de blé aux dépens de cultures plus souhaitables. Il y a certainement une grande part de vérité dans le paradoxe qui veut que n'importe quelle mesure nouvelle portait préjudice au Sud. Lorsqu'une économie est relativement faible, comme l'était l'économie du Sud, il y a beaucoup de chances pour qu'un choc extérieur, quel qu'il soit, lui cause du tort plutôt qu'il ne la stimule.

L'évolution économique du Sud pendant les trente ou quarante années qui ont suivi l'unification peut se résumer de la manière suivante. En dehors de l'agriculture, et particulièrement dans les industries manufacturières, la tendance générale semble avoir été un déclin absolu. Les importations bouleversèrent les anciens modes de production industrielle qui reposaient, dans une large mesure, sur le travail à domicile, et aucune industrie moderne ne fut créée pour prendre leur place. L'effectif de la population active employée dans l'industrie manufacturière n'a presque pas varié entre 1861 et 1881, puis, malgré l'accroissement continu de la population totale, il a baissé de 1.900.000 en 1881 à 1.100.000 en 1901, et à moins d'un million en 1911. L'industrie textile et, par voie de conséquence, la main-d'œuvre féminine furent particulièrement atteintes. Quant à l'agriculture, elle passa par des fortunes diverses. En particulier, l'ouverture de nouveaux marchés pendant la courte période de libre-échange (qui se trouvait coïncider avec un marché favorable aux vendeurs pendant la guerre de Sécession aux Etats-Unis et la guerre franco-prussienne) stimula fortement la production du Sud. Toutefois, par la suite, les modifications du marché des exportations portèrent gravement préjudice à l'agriculture³.

Début d'une « politique du Sud » après 1900

Avant la fin du siècle, on commença à se rendre compte que l'économie italienne souffrait d'un mal

³ La propagation du phylloxéra en France après 1870 fut très favorable aux exportations de l'Italie du Sud, mais la reprise progressive de la production française et surtout la guerre tarifaire franco-italienne après 1880 mirent fin à ces exportations. Entre 1890 et 1900, l'Autriche et la Hongrie furent à leur tour frappées par le phylloxéra, ce qui créa un débouché nouveau mais de courte durée. Pendant ce temps, entre 1875 et 1890, la prospérité du commerce des vins avait incité les agriculteurs de la Calabre, des Pouilles et de la Sicile à remplacer les olivettes par des vignobles — mesure à courte vue qu'ils regretteront dès que la situation eut changé. (Voir L. Franciosa : *L'olivo nella economia italiana*, Rome, 1940, première partie, p. 5.)

organique¹. Un livre de Nitti, *Nord et Sud* (1900), qui suscita des débats passionnés, peut être considéré comme le point de départ d'une nouvelle politique du gouvernement à l'égard de l'Italie du Sud. On continua à discuter sur le point de savoir si le Sud devait son infériorité aux « conditions naturelles », à des influences historiques remontant loin dans le passé, ou au fait que la classe gouvernante du Nord l'avait négligé; mais ces divergences de vues n'avaient qu'un intérêt très relatif, puisqu'il était nettement admis désormais que le Sud se trouvait en état d'infériorité et qu'il était du devoir du gouvernement d'y porter remède par une politique appropriée.

Le résultat tangible de ce changement d'attitude a été une série de « lois spéciales » promulguées entre 1901 et 1906 qui prévoyaient, en limitant ces privilèges à telle ou telle région particulière du Sud, l'exécution de travaux publics, des exonérations fiscales, des subventions (peu importantes d'ailleurs) et d'autres avantages; en 1906, certaines exemptions fiscales furent, pour la première fois, étendues à l'ensemble du Sud. Depuis lors, des lois spéciales analogues ont été promulguées de temps à autre lorsque le besoin s'en présentait. On trouvera résumées ci-après les principales caractéristiques de cette législation.

Il était très urgent d'effectuer des travaux publics dans le Sud, et la législation spéciale adoptée à cet égard a sans aucun doute été efficace, bien qu'elle n'ait pas été suffisante pour satisfaire tous les besoins. On a critiqué non seulement l'insuffisance des crédits, mais aussi le manque de souplesse avec lequel ils avaient été utilisés. Par exemple, l'Etat s'engageait à payer une part importante de certains travaux publics, pourvu que les autorités locales en prissent l'initiative; or, les autorités locales du Sud manquaient souvent de moyens techniques pour préparer les plans de ces travaux, ou elles étaient trop pauvres pour trouver les capitaux initiaux, si bien qu'aucun travail n'était engagé. L'entreprise la plus importante a été la construction de l'aqueduc des Pouilles, autorisée par une loi spéciale de 1898 et commencée en 1906.

Les dispositions fiscales étaient de deux sortes. Dans certains cas, tels que la réduction de l'impôt foncier, l'intention était surtout de rétablir l'égalité entre les charges relatives supportées par les contribuables dans le Sud et dans le Nord. Dans d'autres cas, on cherchait, par les nouveaux avantages consentis, à attirer les entreprises vers les régions en question. Il s'agit ici particulièrement de ce que l'on a appelé

les « lois spéciales pour les zones industrielles », grâce auxquelles un certain nombre d'avantages étaient accordés pour une certaine zone urbaine, comme, par exemple, l'exemption des droits de douane sur l'équipement et les matériaux de construction importés, l'exemption de l'impôt sur les bénéfices pendant un certain nombre d'années et l'exemption complète ou partielle d'autres impôts entrant dans le prix de revient de l'industrie, une réduction des tarifs de chemins de fer, des facilités de crédit et même une proportion garantie des commandes de l'Etat. Des privilèges de cet ordre ont été accordés à certaines zones de la ville de Naples et, dans une moindre mesure, dans quatre autres villes du Sud². Ces stimulants ont été assez efficaces dans le cas de Naples, tandis que dans d'autres villes, comme Messine ou Reggio, ils semblent n'avoir eu jusqu'ici que de faibles effets. Même à Naples, on peut supposer qu'il eût été possible d'obtenir des résultats encore meilleurs si cette politique destinée à stimuler l'activité industrielle avait été complétée par l'action d'un organisme coordinateur chargé de mettre au point les programmes. Deux des « zones industrielles » les plus prospères de l'Italie du Nord, à savoir Marghera (Venise) et Livourne, ont en fait un Office de développement économique³.

Ceci fait ressortir la faiblesse fondamentale de toute cette ancienne législation spéciale adoptée en faveur de l'Italie du Sud. D'une part, elle n'a pas développé ou renforcé les formes locales d'administration économique, tout le travail d'organisation étant confié à des organes du gouvernement central. D'autre part, ces organes du gouvernement central, de par leur nature, n'étaient pas à même de donner une impulsion directe à l'agriculture et à l'industrie par l'assistance technique et l'initiative publique. Pendant cette période, la seule mesure prise en ce sens a été la création d'un petit nombre de bureaux d'agronomes chargés de conseiller les agriculteurs.

Au cours de la période où fut adoptée la première série de lois spéciales, l'émigration provenant du Sud atteignit son point culminant. On a déjà donné un bref aperçu de son évolution et de ses effets défavorables sur la pyramide des âges de la population. Toutefois, il est généralement admis que l'émigration a eu deux effets favorables sur l'économie du Sud : l'augmentation du nombre des travailleurs agricoles, qui entraînait une baisse des salaires et une hausse de la rente foncière, a été provisoirement freinée, et les contacts

¹ La mise au premier plan de la « question du Sud » est due dans une large mesure aux écrits de personnalités telles que Franchetti, Sonnino, Fortunato, de Viti de Marco, Colajanni et Nitti.

² Des facilités analogues ont été accordées à un petit nombre de villes du Nord.

³ Voir M. Annesi, « Aspetti legislativi dell'industrializzazione del Mezzogiorno », dans *Svimez : Aspetti economici, tecniche giuridiche dell'industrializzazione del Mezzogiorno*, 1949, p. 113 et suiv.

avec des pays plus développés au point de vue social et économique ont sorti le paysan du Sud de sa léthargie. En outre, les pécules des émigrants ont permis d'accroître l'étendue des terres possédées par les paysans.

Les politiques appliquées entre les deux guerres et l'action d'autres circonstances

Entre les deux guerres, on a moins entendu parler de mesures pour diminuer l'écart entre le développement économique des deux parties de l'Italie; de fait, la politique du gouvernement pendant cette période a tendu à détourner l'attention de l'opinion publique des inégalités intérieures, quelles qu'elles fussent, et notamment des différences entre les régions. Certes, le gouvernement poursuivait les projets déjà mis en train par le régime précédent et, selon les besoins, il prit de nouvelles mesures qui se trouvèrent favoriser les régions du Sud, sans qu'il les ait conçues ni présentées comme faisant partie d'un programme général d'aide en faveur du Sud. Mais deux préoccupations principales dominèrent la politique économique de l'Italie entre les deux guerres. Tout d'abord, la mainmise que le gouvernement s'assurait sur l'économie grâce au protectionnisme et aux moyens financiers fut complétée par des formes d'intervention nouvelles de plus en plus générales; tout ceci, en fin de compte, tourna à l'avantage des groupes industriels les mieux organisés. En second lieu, le gouvernement mit surtout l'accent sur la nécessité pour le pays de se suffire à lui-même et sur les considérations stratégiques. Ce furent en conséquence les ressources agricoles inexploitées du Sud qui retinrent l'attention. C'est donc dans le domaine de la bonification des terres et de la colonisation agricole que le Sud retira les avantages les plus importants : le projet coûteux, mais grandiose, des Marais Pontins à la limite entre le Nord et le Sud, le projet d'Arborea en Sardaigne, et enfin les projets de colonisation des latifundia dans les Pouilles et en Sicile. L'exécution de ces derniers, toutefois, venait à peine d'être commencée lorsqu'elle fut interrompue par la guerre¹.

La « bataille du blé » eut des répercussions encore plus grandes sur l'agriculture du Sud. Cette campagne nationale pour laquelle il fut fait beaucoup de publicité et qui fut officiellement lancée en 1926-27 consistait surtout à reprendre l'ancienne politique italienne de soutien du prix du blé. Les résultats, très significatifs,

¹ Les statistiques pour 1942 montrent qu'à cette époque le Sud avait eu une part équitable des projets de bonification prévus, mais qu'il était loin derrière le Nord quant aux travaux en cours d'exécution. En ce qui concerne les projets terminés, l'écart était énorme. Voir les chiffres détaillés fournis par le Ministero per la Costituente, *op. cit.*, p. 372 et suiv.

Tableau 62
SUPERFICIE PLANTÉE EN BLÉ
ET RENDEMENTS

Moyennes annuelles	Superficieensemencée (en millions d'hectares)		Rendements (quintaux à l'hectare)	
	Italie du Sud	Italie du Nord	Italie du Sud	Italie du Nord
1911 — 1914	2.5	2.3	8.2	13.3
1920 — 1924	2.4	2.3	7.7	13.3
1925 — 1929	2.6	2.2	10.5	16.2
1930 — 1934	2.7	2.2	10.5	18.1
1935 — 1939	2.8	2.3	10.9	19.1
1948 — 1952	2.5	2.2	10.3	20.7

Sources : Statistiques nationales.

NOTE. — Dans ce tableau, l'Italie du Sud comprend le Latium, et pour l'Italie du Nord on a tenu compte des frontières de 1939.

ressortent du Tableau 62. Dans le Nord, les superficiesensemencées restèrent les mêmes, tandis que le rendement à l'hectare augmentait régulièrement. Dans le Sud, les rendements restèrent à un niveau très faible et on ne put obtenir une augmentation sensible de la production qu'en accroissant les emblavures, ceci aux dépens surtout de la production fourragère. En même temps, l'expansion des vignobles, des vergers et des jardins maraîchers, qui avait été très rapide au cours des décades précédentes, se ralentit.

Sauf dans un petit nombre de cas particuliers², la politique industrielle pratiquée au cours de cette période se trouva jouer contre le Sud qui devait acheter les produits manufacturés des industries protégées du Nord à des prix qui dépassaient de beaucoup ceux pratiqués sur le marché mondial. Le soutien des prix agricoles ne compensait pas cet état de choses, parce qu'il favorisait les produits, notamment le sucre et le blé, dont il n'y avait pas d'excédent dans le Sud (le sucre doit même être importé dans le Sud) et non les produits que le Sud avait en excédent, c'est-à-dire les fruits, les vins, etc. Il était donc vrai, selon un dicton courant, que le Sud devait « acheter à des prix protégés et vendre aux prix du marché mondial ».

On peut ajouter qu'en raison des vagues d'inflation provoquées par les deux guerres mondiales, il a été plus difficile encore pour le Sud de surmonter son infériorité sur le plan industriel. Les entreprises existantes, qui se trouvaient surtout situées dans le Nord, ayant pu, grâce à l'inflation, amortir leurs investisse-

² Les principaux exemples sont les charbonnages en Sardaigne et la production de matériel militaire à Naples.

ments, il est devenu d'autant plus difficile pour les industries du Sud qui auraient pu éventuellement apparaître sur le marché d'entrer en concurrence avec elles¹. Cet inconvénient pour l'industrialisation du Sud l'emporte certainement en fin de compte sur l'avantage temporaire que le Sud peut avoir retiré de l'inflation dans la mesure où elle a provoqué une amélioration du rapport d'échange (*terms of trade*) pour les produits agricoles.

Mesures prises après la seconde guerre mondiale

Le Sud a davantage souffert de la guerre que le Nord, non seulement parce que la faiblesse économique du Sud le rendait plus vulnérable, mais aussi parce qu'il a été touché plus directement par les opérations militaires. On a estimé que la capacité industrielle du Sud avait été détruite dans la proportion de 28 %, contre 18 % dans le Nord. En particulier, la perte de la capacité de production électrique dans le Sud paralysa l'activité économique, l'énergie faisant défaut. En revanche, le fait d'être coupé des fournisseurs industriels du Nord et les contacts avec les forces d'occupation stimulèrent l'initiative dans le Sud et suscitèrent des conceptions nouvelles en ce qui concerne les techniques et les normes de consommation.

La désorganisation de l'économie du Sud et, fait plus important, le bouleversement général de la vie politique italienne à la suite de l'effondrement du fascisme, contribuèrent à ramener au premier plan la « question du Sud ». Un des principes de politique généralement admis fut qu'il convenait de prendre des mesures spéciales en faveur de cette partie du pays.

Ce principe fut appliqué dans de nombreux domaines et l'on ne peut donner ici qu'un aperçu très résumé des différentes mesures prises.

Tout d'abord, à partir de la fin de 1947, une série de lois furent promulguées qui accordaient des avantages particuliers à l'ensemble du Sud. Ces privilèges, de par leur nature, rappellent les anciennes « lois spéciales » : privilèges fiscaux et douaniers, réduction des tarifs de chemins de fer et mise en train de nouveaux travaux publics. De plus, le gouvernement mit davantage l'accent sur les facilités de crédit. En dehors de cette législation spéciale à fins multiples, des lois générales accordèrent expressément des avantages particuliers pour le Sud ou pour certains secteurs d'activité dans le Sud². Enfin une série de

lois ont eu pour but de créer ou de financer des organismes distincts chargés de favoriser la mise en valeur de certaines ressources (principalement dans le secteur de l'énergie électrique, des mines et de l'irrigation) qui se trouvent dans le Sud³.

Dans le même temps, la création de diverses formes de gouvernements régionaux autonomes constituait une formule absolument nouvelle. En 1946, la Sicile obtint une charte régionale qui lui accordait l'autonomie sur un grand nombre de points et, en 1948, la Sardaigne obtint certains pouvoirs, moins étendus⁴. La charte réservait à la Sicile certaines ressources fiscales, mais, de plus, elle lui donnait droit à une subvention spéciale de l'Etat destinée à aider l'économie de l'île à s'élever au niveau moyen de l'Italie. Les pouvoirs ainsi donnés à cette région lui ont permis de prendre des mesures plus efficaces pour son développement économique que n'ont pu le faire d'autres régions.

La politique italienne s'est attachée à résoudre les problèmes du Sud par d'autres moyens encore : par la législation générale en faveur des districts montagneux et du crédit agricole et, surtout, par le nouveau mouvement de réforme agraire. Le problème de l'absentéisme des propriétaires se posait de façon tout à fait aiguë dans le Midi et il donna lieu à des occupations de terres dans de nombreuses régions. La première zone où le gouvernement ait entrepris la réforme agraire est la Sila en Calabre (1949). Par la suite (1950), des organismes de réforme agraire ont été créés dans certaines autres zones qui sont pour la plupart situées dans le Sud.

Enfin, pour compléter les différentes politiques décrites ci-dessus et pour les développer à longue échéance en un programme général de dépenses publiques consacrées au développement de l'économie du Sud, le gouvernement a créé en 1950 une autorité spéciale, la *Cassa per il Mezzogiorno*. Tant la souplesse administrative accordée à ce nouvel organisme que l'ampleur des crédits qui lui ont été affectés font de cette création un événement marquant de l'action entreprise par le gouvernement italien en faveur du Sud.

méridionales et il a été stipulé dans certaines lois qu'une proportion donnée des commandes de l'Etat « pourrait » ou « devrait » être confiée aux entreprises du Sud.

³ Pour les détails de la législation adoptée après la guerre, voir M. Annesi, « La recente legislazione economica per il Mezzogiorno », *Svimez : Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno*, p. 123 et suiv.

⁴ Dès 1944, on a accordé une attention particulière à la Sicile et à la Sardaigne. Grâce à deux lois spéciales, ces îles reçurent une aide économique et d'autres facilités longtemps avant et sous une forme plus effective que ce ne fut le cas pour l'ensemble de l'Italie du Sud.

¹ La réorganisation financière aux frais de l'Etat des entreprises frappées par la crise a eu des résultats analogues.

² Par exemple, on a quelquefois indiqué explicitement dans la loi la part des facilités de crédit qui reviendrait aux régions

La Cassa dispose de 1.280 milliards de lire à dépenser pendant les onze années qui vont de 1950 à 1962. Le taux moyen annuel correspond à peu près à 1 % du revenu national de l'Italie. Selon les plans primitifs, les trois quarts environ des dépenses totales doivent porter sur le développement de l'agriculture et le reste doit être affecté surtout à d'autres travaux publics, tels que les adductions d'eau, les routes et les chemins de fer. Néanmoins, on a toujours pensé que la Cassa ne devait pas négliger la tâche urgente du développement industriel. Ses pouvoirs en ce sens ont été étendus petit à petit. Autorisée tout d'abord à créer uniquement certaines industries agricoles dans certains cas précis, elle est maintenant habilitée (depuis 1952) à employer les prêts de la Banque internationale pour financer les projets industriels en général. On trouvera au Tableau 63 des indications sur l'action de la Cassa et sur son programme.

Parallèlement à l'action entreprise directement par la Cassa, le gouvernement a continué à effectuer dans le Sud des investissements publics sous d'autres formes, tels que le programme de construction de logements.

On estime que le montant des investissements publics par habitant en 1952 a été aussi élevé dans le Sud que dans le Nord¹. Mais, étant donné que le niveau du revenu dans le Sud est inférieur à la moitié

Tableau 63

INVESTISSEMENTS DE LA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

Secteurs	DÉPENSES EN MILLIONS DE LIRE		Milliers de journées-ouvrier dépensées en travaux d'investissements pendant les trois premiers exercices financiers
	Total prévu pour la période 1950-1962	Montant des dépenses effectuées pendant les trois premiers exercices financiers ^a	
Montagne et agriculture .	770	102	25 522
Acqueducs et égouts . . .	110	12	1 887
Routes	90	38	8 549
Autres	105	2	546
Crédit non affecté	205	—	—
Opérations de prêt (financement des industries et des hôtels)	—	6	..
Total . . .	1 280	160	40 504
dont 1950/51	..	4	..
1951/52	..	43	..
1952/53	..	112	..

Source : Chiffres communiqués par la Cassa per il Mezzogiorno.

^a Ces chiffres comprennent l'ensemble des dépenses consacrées à l'amélioration des exploitations agricoles, auxquelles la Cassa ne contribue que pour 35 à 40% du coût total, et l'ensemble des investissements industriels auxquels la Cassa fournit des crédits s'élevant jusqu'à 45 et 50% des dépenses prévues.

de celui du Nord et que celui des investissements privés par habitant représente probablement environ un quart de ce qu'il est dans le Nord, il faudra faire des efforts encore plus grands si l'on veut réellement équilibrer les deux économies.

¹ Voir les évaluations de P. Saraceno dans *Cassa per il Mezzogiorno : Atti del Convegno di Napoli, 4-5 novembre 1953*.

5. PERSPECTIVES ET PROBLÈMES

Les caractères spécifiques de la question du sud de l'Italie

Depuis l'unification, l'économie du Sud a continué à perdre du terrain par rapport à celle de la partie nord du pays, et même les progrès en chiffres absolus ont été très faibles. La politique de compensation instaurée au début du xx^e siècle n'a pas réussi à modifier cette évolution, non parce qu'elle était mal conçue, mais parce qu'elle était insuffisante. L'ampleur de la tâche n'a pas diminué aujourd'hui, elle s'est même probablement accrue.

Les difficultés spécifiques du problème de développement du *Mezzogiorno* et les solutions possibles qui existent proviennent du fait fondamental que la région constitue une partie déshéritée à l'intérieur d'un tout national plus grand. Le cas du Sud italien est donc tout à fait particulier et il n'est guère com-

parable aux problèmes des autres pays de l'Europe méridionale dont il est question dans la présente étude.

Un des traits dominants de l'histoire économique de l'Italie au cours du siècle dernier est que l'esprit d'entreprise et l'épargne se sont trouvés tout naturellement détournés de la zone déshéritée et attirés vers la zone favorisée. Mais une politique délibérée peut combattre cette tendance spontanée ou en renverser l'orientation. Une fois acceptée la responsabilité de ces mesures de compensation, la partie sous-développée du pays n'a plus besoin de considérer comme un malheur sans mélange le fait d'être unie à une région plus développée. Cette union offre aussi des possibilités particulières pour la mise en œuvre d'une politique de développement et, pourvu que les mesures appropriées soient prises, les avantages peuvent l'emporter sur les inconvénients.

Certes, l'intégration politique limite singulièrement la liberté de stimuler le développement ou la création des entreprises dans la région sous-développée. Dresser un mur tarifaire pour protéger les industries naissantes du Sud contre la concurrence du Nord, établir un régime tarifaire pour l'ensemble de l'Italie qui tiendrait davantage compte des besoins du Sud que de ceux du Nord ne sont guère des solutions pratiques. En général, des mesures politiques qui se doivent d'être uniformes pour l'ensemble de la nation ne peuvent être orientées exclusivement en fonction des besoins d'une région particulière et il y a, d'autre part, des limites à la possibilité d'effectuer des discriminations expresses dans la législation fiscale et économique. Des solutions de compensation (telles que les subventions) ou des compromis (tels que l'autonomie régionale) sont possibles, mais ne laissent guère une grande liberté de manœuvre. De plus, la gamme des articles qui peuvent être produits dans la région sous-développée sera peut-être restreinte par la volonté de tenir compte du développement économique déjà acquis dans l'autre partie du pays¹. On pourrait, par exemple, soutenir que l'Italie du Sud devrait, malgré certaines conditions locales favorables, s'abstenir de développer son industrie cotonnière ou ses chantiers navals, parce qu'il existe dans le Nord une capacité industrielle inemployée.

D'autre part, on peut faire valoir auprès de la région plus industrialisée que le développement de la partie déshéritée du pays est un moyen d'ouvrir de nouveaux débouchés. En fait, le programme de grands travaux de la *Cassa del Mezzogiorno* a été mis en train en 1949 à une époque de ralentissement du mouvement des affaires, et l'avantage qu'il présente pour le Nord comme instrument de lutte contre la crise a été un puissant argument en sa faveur. Ceci illustre l'avantage fondamental qui résulte du fait qu'une région développée et une région qui ne l'est pas se trouvent à l'intérieur du même Etat. Il n'est possible de retirer un avantage réciproque de la capacité inemployée de la région plus riche et des besoins insatisfaits de la région plus pauvre que si les mesures financières appropriées sont prises; mais l'adoption de ces mesures qui sont entièrement de la compétence d'un seul Etat

¹ Cet argument présuppose que la politique s'inspire d'une appréciation objective de l'« intérêt général ». Mais si, tenant compte davantage des réalités, on considère la politique comme la résultante d'une lutte entre certains intérêts particuliers, il devient alors encore plus probable que le développement industriel du Sud sera en certains cas limité par la situation dans le Nord. Il y a tout lieu de penser que la nécessité d'utiliser la capacité existante dans le Nord sera soulignée avec plus de véhémence par les intéressés que le besoin de fournir de nouvelles occupations aux paysans du Sud.

est évidemment plus facile que lorsqu'il est nécessaire de faire appel à des prêts et à des dons sur le plan international². Ceci est d'autant plus vrai que les mesures d'aide à la région déshéritée peuvent être inspirées par des considérations d'ordre social plus que matériel.

Avantages et inconvénients des différentes directions de développement

On ne saurait fixer, selon une formule simple, l'ordre de priorité selon lequel il convient de développer les différents secteurs de l'économie.

Il est évident que l'on peut et que l'on doit investir des capitaux considérables dans l'agriculture. Il semble, d'après une évaluation assez prudente³, que l'importante population agricole du Sud⁴ est, en moyenne, inemployée pendant environ un tiers de l'année. Si, dans certaines parties de l'Italie du Sud, il y a un excédent absolu de main-d'œuvre agricole, dans d'autres le chômage et le sous-emploi sont surtout la conséquence des méthodes de culture extensives encore appliquées dans la moitié de la région et, par suite, de la répartition très inégale de la demande de main-d'œuvre pendant l'année. Les capitaux dont on a besoin pour modifier ces méthodes de culture et absorber la main-d'œuvre actuellement inutilisée sont peut-être de l'ordre de 2 millions à 2,5 millions de liras pour tout nouvel emploi créé. Le rendement par journée-ouvrier supplémentaire sera au moins égal au niveau moyen actuel et probablement même supérieur.

Ce qu'il faut surtout, ce sont des machines et des puits. On commence seulement maintenant à se rendre compte des modifications radicales qu'il est possible d'apporter aux cultures, ne serait-ce qu'au moyen de labours profonds avec les types de tracteurs les plus récents. Non seulement on peut compenser en partie par ces labours profonds le besoin d'irrigation, mais encore on peut niveler des collines usées par l'érosion pour les transformer en des champs de bonnes terres cultivables. Bref, il y a largement place pour l'application des méthodes modernes aux cultures de l'Italie du Sud; le Tableau 64 donne quelque

² Dans le cas examiné ici, les principales mesures ont été des transferts d'une région à l'autre de revenus et de liquidités, par l'intermédiaire des recettes et des dépenses du gouvernement central, mais il semble également que ceci ait entraîné, dans une certaine mesure, une nouvelle orientation des investissements privés.

³ D'après les *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, Rome, 1953, Vol. I, deuxième partie, p. 17 et suiv. Voir aussi Vol. I, 1, p. 73 et Vol. II, 3, p. 17.

⁴ Dans l'Italie du Nord, le chômage et le sous-emploi dans l'agriculture, bien qu'importants, n'ont pas la même ampleur qu'en Italie du Sud.

Tableau 64

RESSOURCES UTILISÉES PAR MILLE HECTARES
DE SUPERFICIE AGRICOLE, 1951-1952

	Italie du Sud	Italie du Nord
Tracteurs utilisés	1.4	6.9
Consommation d'engrais (en quintaux d'éléments fertilisants) :		
Azote	57	115
Anhydride phosphorique	99	216
Potasse	2.2	23.9
Consommation d'insecticides ^a (en kg) .	104	259

Sources : Tracteurs : *Congiuntura economica*, 1953, p. 239. Engrais et insecticides : *Informazioni Svinez*, 1953, p. 860 et suiv.

^a Composés organiques synthétiques.

idée de ce qui reste à accomplir. Les changements techniques mentionnés doivent aller de pair avec une modification de la production visant à accroître les cultures intensives. Puisque les crises cycliques et les difficultés chroniques de commercialisation limitent beaucoup le développement des cultures d'agrumes et, plus encore, de la vigne, il semble nécessaire surtout de diversifier les cultures en développant les cultures industrielles et les plantes fourragères, ce qui permettrait d'accroître considérablement l'élevage intensif.

Il semble donc qu'il y ait d'amples possibilités techniques d'amélioration pour l'agriculture en Italie du Sud. De l'avis de certains observateurs, le contraste entre les méthodes agricoles archaïques actuellement employées et les possibilités offertes par les procédés modernes est maintenant si frappant qu'il suffirait de très peu de chose pour mettre en mouvement les forces spontanées du progrès. En revanche, pour obtenir dans l'industrie un progrès général spontané, il faudrait un effort beaucoup plus poussé. Quoi qu'il en soit, il est certain que l'augmentation du pouvoir d'achat dans l'agriculture est la condition indispensable du progrès dans l'industrie. De plus, la plupart des mesures générales de bien-être social (depuis la lutte contre les inondations et l'adduction d'eau vers la ville jusqu'à la suppression de contraintes sociales quasi-féodales) se trouvent en pratique entraîner également des mesures en faveur de l'agriculture. Le choix effectivement fait lors de la mise en œuvre du programme d'aide en faveur du Sud, c'est-à-dire de commencer par le développement agricole et les mesures sociales d'ordre général, semble donc suffisamment justifié.

Toutefois, l'intensification de l'agriculture, bien que très précieuse au stade actuel de développement, est

très loin de suffire à donner un emploi productif à la population toujours croissante du Sud. Même si l'emploi dans l'agriculture pouvait, dans dix ans, s'élever à 3 millions d'emplois réellement à plein temps (ce qui est beaucoup plus qu'on ne saurait l'espérer au rythme actuel des investissements dans l'agriculture), il faudrait créer dans les autres secteurs des emplois pour un million et demi de personnes afin d'absorber l'accroissement de la population en âge de travailler. Le seul espoir d'y parvenir, ne serait-ce qu'en partie, est de développer l'industrie¹. Pour des raisons que l'on a déjà indiquées, ce développement ne suivra pas automatiquement l'expansion de la demande totale effective que provoqueront les dépenses publiques dans d'autres secteurs. Il est indispensable de prendre des mesures plus directes.

Quant au sens dans lequel il conviendrait d'orienter l'expansion prévue de l'industrie, on ne peut fixer de formule simple sur l'ordre de priorité à adopter. Développer les branches d'industrie qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre plutôt que celles qui nécessitent un équipement important est une règle simple, mais, de toute évidence, insuffisante pour orienter la politique. C'est à juste titre, en effet, que la politique d'industrialisation de l'Italie du Sud (encore à une petite échelle jusqu'ici) s'est spécialement attachée aux industries du ciment, des engrais et de l'énergie qui exigent toutes des capitaux assez importants. Dans tous ces cas, la première considération qui entrait en ligne de compte était que la production devait se faire près des marchés ou des sources d'approvisionnement. Dans d'autres cas, les industries qui, pour diverses raisons, devraient être créées dans le Sud (telles que les industries alimentaires ou la construction de machines agricoles) ont besoin d'une main-d'œuvre nombreuse, ce qui rend leur création d'autant plus souhaitable².

Les méthodes

Comme on l'a souligné plus haut, le développement rapide de l'économie ne peut se faire sans un transfert de capitaux vers le Sud. Le remaniement de la structure des dépenses et, dans une moindre mesure, des recettes publiques au cours de ces dernières années,

¹ Les grands travaux en eux-mêmes ne constituent guère plus qu'une solution temporaire. En ce qui concerne les activités tertiaires, on pourrait beaucoup améliorer la répartition des emplois, par exemple en développant les institutions de crédit et en accroissant le nombre des techniciens, et en laissant se contracter les secteurs déjà pléthoriques des services personnels et des intermédiaires, mais il ne semble pas souhaitable d'accroître beaucoup le nombre total des personnes employées dans les activités tertiaires.

² Le problème de l'ordre de priorité est examiné de façon plus approfondie au chapitre 14.

a déjà agi en ce sens. Ce n'est pas spécialement pour cette raison que l'on procède depuis quelque temps en Italie à une réforme progressive du régime fiscal, mais elle peut y contribuer en fait. Si la réforme rend, en fin de compte, la fiscalité plus progressive et impose plus strictement les bénéfices des sociétés, la proportion des impôts totaux que doit payer le Sud en sera réduite. Toutefois, jusqu'ici, on a accordé au Sud des avantages plus grands sous une forme plus directe, à savoir des privilèges fiscaux. L'autonomie accordée aux régions a renforcé depuis peu cette tendance, puisque les autorités régionales sont, dans une certaine mesure, habilitées à fixer des réductions et des exemptions d'impôts dans leur propre région. Mais comme on l'a déjà indiqué, ce particularisme régional ne peut aller au-delà de certaines limites. Du moins, la Sicile¹, par exemple, en a-t-elle déjà tiré des avantages considérables. La suppression de ces privilèges fiscaux, si elle se produit, devra être compensée par des transferts financiers appropriés qui prendraient la forme plus franche et plus normale de subventions ou de dons.

Toutefois, les mesures fiscales n'ont qu'un rôle mineur à jouer dans une politique de développement si on les compare au rôle que doivent jouer l'initiative et les investissements publics sous leurs diverses formes. Il a déjà été fait état des difficultés d'organisation que l'exécution de grands travaux avait soulevées dans le passé. D'une part, les dépenses publiques n'étaient pas utilisées avec assez de souplesse et n'étaient pas adaptées aux besoins locaux, parce qu'elles relevaient des organismes normaux de l'administration centrale ou étaient prescrites minutieusement par la législation; d'autre part, ce qui est paradoxal, l'octroi de capitaux n'était pas coordonné dans le cadre de projets régionaux bien conçus, et ceci parce que plusieurs ministères différents avaient leur mot à dire. La *Cassa per il Mezzogiorno*², organisme unique de développement économique³, créé

¹ En Sicile, on a procédé à des réductions spéciales sur l'impôt italien sur le chiffre d'affaires. On a également modifié la loi sur les sociétés afin de dispenser les sociétés siciliennes de l'obligation de faire enregistrer le nom des actionnaires. Si l'on peut contester l'opportunité de cette mesure pour des raisons plus générales, il faut bien constater qu'elle sert à coup sûr de stimulant fiscal indirect pour créer des sociétés en Sicile plutôt que dans d'autres parties de l'Italie.

² Longtemps avant la création de la *Cassa*, un organisme privé à but non lucratif, l'*Associazione per lo Sviluppo dell'Industria del Mezzogiorno* (*Svimez*), avait assumé la tâche de coordonner et de développer les travaux de recherches sur les problèmes du Sud. Les travaux préparatoires que la *Svimez* a accomplis, et accomplit encore, sont extrêmement précieux pour l'élaboration de la politique italienne actuelle.

³ Les Offices régionaux pour la réforme agraire constituent également une forme appropriée d'organisme de développement fonctionnant actuellement en Italie. (On en trouve un précédent dans les offices de colonisation des terres créés entre les deux guerres.)

pour gérer en compte séparé tous les travaux publics extraordinaires entrepris en faveur du Sud, semble maintenant fournir une solution pratique.

Si les travaux publics sont une condition préalable indispensable du relèvement du Sud, l'impulsion directe à la production requiert d'autres formes d'intervention de l'Etat. Le gouvernement s'attache maintenant davantage à développer le crédit dans le Sud. La dernière mesure en ce sens a été la création de nouveaux organismes régionaux chargés de financer les petites et moyennes industries dans le Sud⁴. C'est là une mesure qui promet beaucoup, parce qu'elle s'attaque à un point faible de l'économie du Sud. La création de grands groupes industriels ne suffirait pas à créer une organisation industrielle viable, s'ils n'étaient complétés par un réseau de petites et moyennes entreprises. Ne serait-ce que parce qu'elles sont éloignées des centres financiers, les petites et moyennes entreprises du Sud ont eu, jusqu'à présent, des difficultés à obtenir des capitaux. Une fois créés les organismes appropriés, il reste l'autre problème qui consiste à assurer des conditions de crédit suffisamment souples et peu onéreuses. On a déjà utilisé en Italie différentes techniques pour faciliter les conditions d'octroi des crédits. Elles allaient depuis la garantie accordée aux prêteurs par le Trésor public jusqu'à l'octroi de subventions pour le paiement des intérêts. Ce dernier système semble plus approprié pour les cas examinés ici; il jouera avec d'autant plus d'efficacité si son application est assez automatique pour que l'on puisse éviter que l'administration ait à faire un choix entre les différents emprunteurs du Sud.

A elles seules, les facilités de crédit ne suffiront peut-être pas cependant dans tous les cas à stimuler l'initiative privée dans le sens voulu et avec l'ampleur nécessaire. Un effort nouveau est actuellement fait en Sicile par l'autorité régionale qui s'associe à titre provisoire aux capitalistes privés afin de partager les risques initiaux des entreprises nouvelles.

Cette combinaison particulière de l'entreprise publique et de l'entreprise privée est peut-être une solution pratique dans certains cas, surtout lorsqu'il s'agit de projets d'importance moyenne; mais les formes traditionnelles de l'entreprise publique peuvent encore trouver de nombreux domaines où agir. Lorsque les groupes industriels à créer sont importants et qu'il faut faire appel aux fonds publics, il est tout naturel que l'Etat les gère. Le Gouvernement italien dispose déjà à cet égard d'un puissant instrument qui est sa société

⁴ Trois nouveaux organismes ont été créés par la loi du 11 avril 1953 — un pour le sud de la péninsule, un pour la Sicile et un pour la Sardaigne. Leur capital-actions est en partie souscrit par la *Cassa per il Mezzogiorno*.

nationale d'investissements industriels, l'I.R.I. Les industries qui en dépendent emploient déjà 30.000 ouvriers dans l'Italie du Sud, et de nouveaux projets sont en préparation. La participation de l'I.R.I. au projet récemment adopté en vue de la régularisation et de l'utilisation du fleuve Agri montre que cet organisme peut jouer un rôle de plus en plus grand dans l'industrialisation du Sud¹.

Obstacles auxquels se heurte le développement économique

L'exécution des projets de développement dans l'Italie du Sud n'a guère été freinée par le manque de main-d'œuvre appropriée. On a pu constater à l'expérience que s'il y a naturellement parfois pénurie de certains ouvriers qualifiés, elle peut être rapidement surmontée. Le développement a été davantage freiné dans le passé par le manque de souplesse des rouages administratifs et des organismes chargés des programmes. Mais, à l'heure actuelle, c'est la capacité d'importation qui crée le plus de difficultés, et c'est en fonction de cet élément limitatif que la politique économique de l'Italie a dû explicitement adapter le rythme du développement dans le Sud.

La *Svimez* et la *Cassa* ont évalué le montant des importations que nécessiteraient des investissements publics extraordinaires dans le Sud². La part des importations directes que provoquent les travaux publics du genre normalement entrepris par la *Cassa* est assez faible et représente environ le dixième des sommes totales dépensées. Mais il est vraisemblable que 24 % environ de l'accroissement des dépenses personnelles qui s'ensuivront entraîneront des importations. Si on laisse de côté les répercussions des dépenses publiques sur les investissements privés³, on constate que, pour chaque tranche de 100 milliards de lires de dépenses publiques supplémentaires, on peut s'attendre que les importations de l'Italie augmentent d'environ 33 milliards de lires⁴, dont 8 milliards environ de lires d'importations en dollars.

¹ En dehors de l'I.R.I., d'autres instituts de holding de l'Etat, tels que l'E.N.I. (hydro-carbures), l'A.Ca.I. (charbon), l'A.M.M.I. (extraction de métaux) pourraient également être utilisés pour accroître les investissements publics directs dans les industries du Sud. Sur un plan différent, les organismes régionaux, tels que les offices d'électricité de la Sicile et de la Sardaigne, méritent également d'être mentionnés comme exemples à multiplier et à développer.

² Voir « Economic Effects of an Investment Programme in Southern Italy », publié par *Svimez*, Rome, 1951. Les chiffres cités dans le présent texte sont tirés d'une évaluation révisée utilisée par P. Saraceno, *op. cit.*

³ On procède actuellement à une étude systématique de ces répercussions. Il ressort d'enquêtes préliminaires effectuées par la *Cassa* que les investissements privés de cette nature seraient de l'ordre d'un dixième des dépenses de la *Cassa*. Voir P. Saraceno, *op. cit.*

En principe, on pourrait avoir recours à trois genres de mesures pour supprimer cette limitation des investissements qui résulte de la pénurie de devises : l'aide étrangère, la réduction des importations et l'accroissement des exportations. Il est à prévoir que la première méthode pourra être de quelque utilité. La Banque internationale a accepté de financer les importations supplémentaires payables en dollars qu'entraîneront les investissements courants de la *Cassa*⁵ telles qu'elles ont été évaluées par des calculs du genre indiqué ci-dessus. La possibilité de restreindre les importations est limitée par le fait que, politiquement, on ne peut appliquer certaines sortes d'intervention, en particulier les modifications radicales du système fiscal (telles que l'épargne forcée) ou le rationnement de la consommation. En fait, l'évaluation des répercussions indirectes des dépenses publiques auxquelles on fait allusion ci-dessus part de l'hypothèse que rien ne sera changé au système fiscal et au régime libéral d'importations appliquées actuellement. En tout état de cause, la marge de réduction des importations de marchandises « non essentielles » est assez étroite en Italie; elle est au plus d'un dixième des importations totales⁶.

En principe, c'est l'augmentation des exportations qui représente la solution la plus souhaitable et celle qui a le plus de chances de donner de bons résultats. La capacité industrielle non utilisée actuellement dans le Nord suffirait à la fois à fournir une plus grande quantité de marchandises au Sud et à exporter des quantités bien supérieures au volume actuel qui est assez faible. Par contre, le fait que d'autres pays limitent l'importation de certains des principaux produits agricoles de l'Italie constitue un grave obstacle aux importations. Le problème des exportations de l'Italie est examiné de plus près dans un chapitre ultérieur.

* * *

On a vu qu'au cours de ces dernières années, il y a eu en Italie, à l'égard du Sud déshérité, un changement très marqué dans l'attitude des pouvoirs publics et l'action entreprise par eux. Depuis un demi-siècle, la question du *Mezzogiorno* figure parmi les problèmes économiques que l'Italie cherche à résoudre, mais les

⁴ Les revenus de l'Italie augmenteraient dans le même temps de 166 milliards de lires.

⁵ Deux tranches de 10 millions de dollars chacune ont été placées à la disposition de la *Cassa*, l'une en octobre 1951, l'autre en octobre 1953.

⁶ Ce chiffre tient compte du fait que les importations italiennes de machines, qui ont beaucoup augmenté ces dernières années, peuvent être en partie classées comme importations « non essentielles », en raison de la capacité de production qui existe dans le Nord.

mesures prises dans le passé ont été sporadiques et appliquées sans énergie. La nouvelle politique inaugurée avec la création de la *Cassa per il Mezzogiorno* est bien plus complète et continue et elle marque donc une rupture nette et consciente de la tradition des décades passées.

Mais il est difficile de voir comment, dans un avenir prévisible, il sera possible de beaucoup réduire l'écart entre les niveaux économiques des deux parties de l'Italie sans augmenter considérablement encore le montant des investissements publics effectués en faveur du Sud. Les travaux publics extraordinaires repré-

sentent environ 1 % du revenu national annuel et les mesures plus directes d'industrialisation ont, jusqu'ici, été assez limitées. Même dans l'hypothèse la plus favorable, le concours de l'étranger ne peut constituer qu'un appoint et, dans ces conditions, pour parvenir à résoudre la question du Sud, il faudra d'abord vaincre les obstacles sociaux qui empêchent que la partie la plus riche du pays consente de plus grands sacrifices, que ce soit sous la forme de mesures fiscales plus sévères, de contrôles directs, ou d'une politique d'exportation plus audacieuse impliquant un sérieux effort de renoncement.

THE FRENCH ECONOMY: BASIC PROBLEMS
OF OCCUPATIONAL STRUCTURE
AND REGIONAL BALANCE

(estratto dall'*Economic Survey of Europe in 1954*,
Ginevra 1955)

Introduction

*The Low Rate of Industrial Expansion and Its
Main Causes*

(The Effects of a Stagnating Population - The Im-
pact of Wars and Depression)

Regional Contrasts in the Productive Structure

(Centralization in Paris - Contrasts between
Provinces - The Geographic Pattern of Industry -
The Effects of Uneven Industrialization on Agri-
culture - Employment in Services)

*Problems of Expansion and Modernization of the
French Economy*

(The Need for Industrial Expansion - The Need
for Modernization of Agriculture - Requirements
of Labour and Capital)

Chapter 7

THE FRENCH ECONOMY : BASIC PROBLEMS OF OCCUPATIONAL STRUCTURE AND REGIONAL BALANCE

INTRODUCTION

In the immediate post-war years a major effort was made, along two distinct lines, to tackle the deeper structural weaknesses of the French economy.

One of these was the reinforcement of the policy, which had been inaugurated in the 'thirties, to increase the birth rate. The system of family allowances in France, together with the fiscal advantages accorded to large families, is now by far the most favourable in Europe. It probably goes a long way to explain the high birth rate since the war, which does more than reflect the postponement in family expansion during the war.

The other major development in French policy in the post-war period was the execution of the First Plan of Modernization and Equipment—the so-called "Monnet Plan". It represented a new recognition of Government responsibility for the direction and financing of investments. Owing to this plan, publicly-financed investments in the years 1947 to 1953 amounted to more than half of total gross capital formation. This Plan made France stand out, among non-socialist countries, as the country where the influence of the State in the development of basic industries was the most systematic and the most pervasive.

In recent years, however, the investment and modernization effort has slowed down. There were several reasons for this. On the one hand, the first wave of long-term basic investments could not fail to produce inflationary effects—in the absence of measures to increase savings—and the disturbances created by the inflation made a breathing-space necessary in order to regain balance in the economy. On top of that, there were exogenous factors which added to the inflationary pressure; these were the Korean boom and, even more seriously, the increasing intensity of the war in Indochina. Capital flight,

gold hoarding and private accumulations of stocks aggravated the situation. In these circumstances, day-to-day efforts to combat inflation became the main preoccupation of French Governments. These efforts began to bear fruit in 1953 when they were also supported by an excellent harvest. The inflationary bottleneck of inelastic food supply was broken and there were even some price falls and growing surpluses in important agricultural products.¹ When, moreover, the end of the war in Indochina reduced the danger of further inflation arising from military deficits, the opportunity presented itself for economic policy once again to be concentrated on long-range problems instead of on stop-gap measures. In the autumn of 1954 the French Government announced its firm intention to tackle the structural problems of the French economy in a systematic way. The decision was based on explicit recognition of the fact that the French economy continues to suffer from deep-rooted weaknesses, which have cramped economic progress and made France lag behind in comparison with other countries of northern, western and central Europe.

The purpose of this chapter is to consider the main characteristics of the French production structure and its deviations from those of other western European countries and, against this background, to discuss some of the main problems of a long-range policy of economic reform and expansion. This delimitation of the scope of the chapter means, of course, that a number of important questions are left aside. It must be mentioned, in particular, that no attempt is made to deal with problems of the economic relationship between France and the overseas countries of the French Union.

¹ See Chapter 1, page 29.

1. THE LOW RATE OF INDUSTRIAL EXPANSION AND ITS MAIN CAUSES

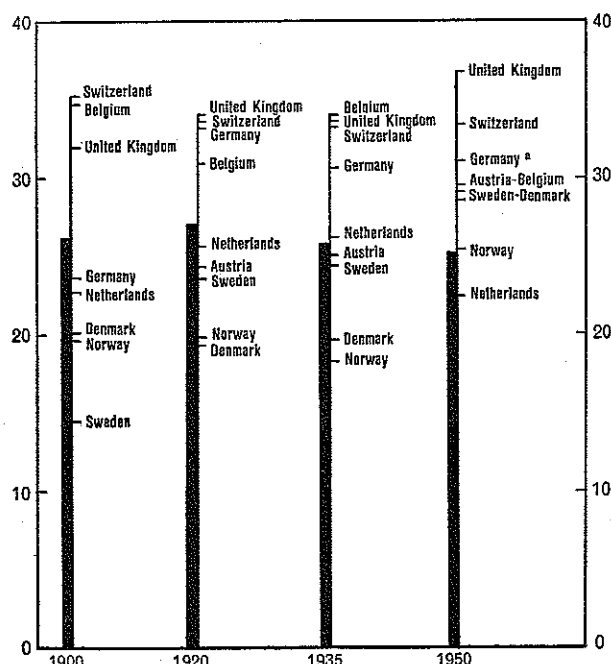
The relative decline in the French population compared with the rest of Europe is a fact often commented upon. In the time of Louis-Philippe, France accounted for one-seventh of the population of Europe (including Russia) while its share today is only one-fourteenth. The decline in the economic importance of France compared with other European countries does, however, often escape attention. In the time of Colbert, France had the lead in industrial development. As recently as a century ago it was still—almost certainly—the most highly industrialized country on the Continent. But in the past century France has been left behind by nearly all north-western and central European countries, as well as by several overseas countries. This lag in the development of industry is closely inter-related with that of population.

Chart 10, which shows the share of population occupied in industry in all north-western and central

Chart 10

ACTIVE POPULATION IN INDUSTRY IN NORTH-WESTERN AND CENTRAL EUROPEAN COUNTRIES

Numbers per thousand of population aged 15-59 years
France is denoted by the heavier vertical line

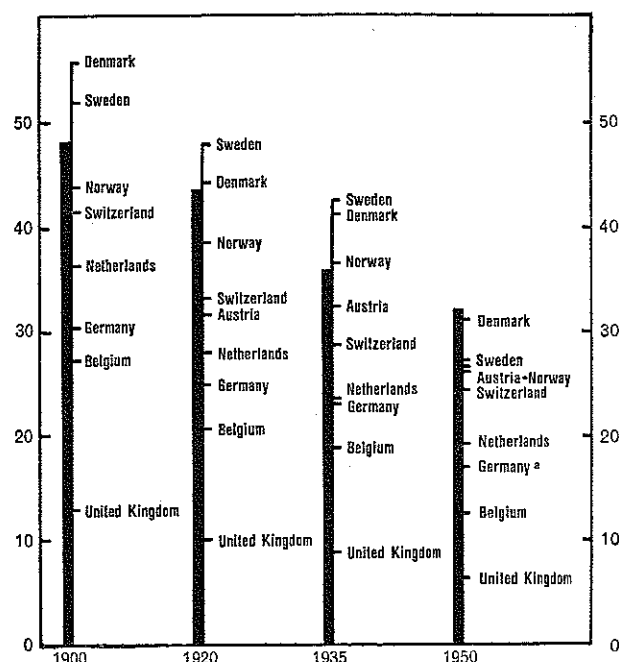


Sources: National censuses of population; *Annuaire statistique de la France*, 1938; *Etudes et Conjoncture*, No. 11, November 1954.
a Western Germany.

Chart 11

ACTIVE MALES IN AGRICULTURE IN NORTH-WESTERN AND CENTRAL EUROPEAN COUNTRIES

Numbers per thousand of male population aged 15-59 years
France is denoted by the heavier vertical line



Sources: National censuses of population; *Annuaire Statistique de la France*, 1938; *European Agriculture—A Statement of Problems*, ECE/FAO, United Nations publication, 1954.II.E.4, Geneva, 1954.
a Western Germany.

European countries, illustrates the slow progress of industry in France. In the last half-century, industrialization in France has proceeded less rapidly than in the rest of the area, except for those countries which had already achieved a high level at the end of the nineteenth century. Today, France is the least industrialized country of them all.¹

Moreover, the share of the French population engaged in agriculture is very high, as shown by Chart 11, not only in relation to countries that are food-importers but also in relation to countries which are large net exporters of agricultural products. In spite of this, France remains a net importer of food.

¹ Although the chart shows that the share of population in industry in the Netherlands is lower than in France, the Netherlands has an exceptionally high share of population occupied in other urban occupations such as transport and commerce, while the share occupied in agriculture is much lower than in France.

Table 77

RELATIVE INCOME LEVELS IN AGRICULTURE AND INDUSTRY ^a

Agricultural levels as a percentage of industrial levels

	France	Western Germany	Italy	Netherlands	United Kingdom	United States
Net production per head ^b (at factor cost)	50-70	50-80	50-70	88	..	52
Average hourly earnings ^c	60	60	40-60	85	75	..

Sources: *Statistics of National Income and Expenditure*, Statistical Papers Series H, No. 5, United Nations. *Note sur la Répartition du Produit intérieur net entre les Branches économiques*, INSEE. *Statistisch Jahrbuch*, 1954, national censuses of population and estimates derived from manpower sample surveys. *Economic Survey of Europe since the War*, Geneva, 1953, Table 51.

^a In this table industry includes transport and communications.

^b Owing to the different methods of reporting female workers in agriculture, the comparison of net production per head shows the range of ratios based upon two extreme hypotheses. The lower ratio has been derived by taking

as denominators active males and two-thirds the number of active females engaged in agriculture and industry. For the higher ratio the agricultural denominator has been obtained by increasing the number of active males in agriculture by 20 per cent, the additional 20 per cent being an estimate of work performed by women in agriculture; for industry the total of males and females has been taken. For the Netherlands and the United States both hypotheses gave very similar results and in each case the average of the two results has been shown.

^c Average hourly earnings of agricultural workers as a percentage of the average for unskilled male industrial workers.

The low degree of industrialization of France has serious effects on national income per head. In almost all countries, the contribution to national income made by persons engaged in agriculture is lower than that made by persons engaged in industry. Table 77 shows this for a number of industrial countries. It should be noted that the relations between agricultural and industrial incomes and output shown in the table are affected by the price relations between agricultural and industrial products which, in all of these countries except the Netherlands, have been influenced in favour of agriculture by various protective measures. At world market prices the relation between agricultural and industrial incomes is therefore still more unfavourable to agriculture in these countries than the table suggests. It appears from the table that the relationship in France between industrial and agricultural output per head is not significantly different from that of the other countries, again with the exception of the Netherlands. But this, of course, means that France is at a disadvantage in respect of other north-western and central European countries by the mere fact of having a higher proportion of its population occupied in this low productivity branch of the economy. This is a major reason why France, once the richest country in Europe, now has an average income which probably falls short of that of the United Kingdom and of most of the smaller north-western European countries by one-fifth or more and seems on the point of being overtaken also

by western Germany.¹ As will be shown below, the demographic development provides a clue to this lagging of industrialization and income.

The Effects of a Stagnating Population

It was during the first half of the nineteenth century that the French birth-rate fell significantly below that of other European countries. In the second half of the century, the rate of natural increase of the population approached zero in France (Table 78), while it remained around 1 per cent a year in the rest of Europe.

Prima facie, one might expect that the slowing-down in the increase of the population would have fostered economic progress in France. When the population increases, a corresponding increase in the capital stock of the country—means of production as well as dwellings and other social capital—is required merely in order to prevent a fall in average productivity and living standards. Since France was spared these “demographic” investments, all the investments which France could afford could be devoted to the task of increasing productivity and living standards.

Moreover, the declining birth rate throughout the nineteenth century implied an increase in the proportion of the population belonging to the active age-groups. In the period before the first World War,

¹ See Table 80.

Table 78

CHANGES IN POPULATION AND AGE-STRUCTURE IN SELECTED WESTERN EUROPEAN COUNTRIES, 1860 TO 1950

Period	Percentage increase in population					Share of population in the age group 15-59 years				
	France ^a	United Kingdom	Germany ^a	Netherlands	Sweden	France	United Kingdom	Germany	Netherlands	Sweden
1860						62.1	55.6	..	59.5	58.3
1860 to 1880	5.0	28.5	19.4	21.3	18.3	60.7	56.1	56.7	56.2	58.0
1880 to 1900	3.7	24.5	25.1	27.2	12.5	61.4	60.0	57.4	55.9	55.6
1900 to 1910	2.0	10.4	15.4	14.8	7.5	61.7	61.1	58.1	56.5	56.3
1910 to 1920	-5.5	4.7	-6.1	17.2	6.9	63.6	62.7	65.0	58.6	58.5
1920 to 1930	6.7	4.7	8.6	15.6	4.0	63.1	64.3	65.0	59.9	62.4
1930 to 1950	1.9	9.0	27.0 ^b	28.3	14.7	60.6	61.8	62.7 ^b	58.4	61.6

Sources : *Annuaire statistique de la France*, 1938. *Demographic Yearbook 1953*, United Nations. *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, 1954.

NOTE. — The above data, derived from population censuses, refer as closely as possible to the period or year specified. The percentages showing the proportion of population falling in the age-group 15 to 59 years apply to the end of the period.

^a Alsace and Lorraine are included in the data shown for France in all years.

^b Western Germany.

France was in a much more favourable situation than other European countries in this respect, with 61 to 62 per cent of its population in the productive age-group between 15 and 60 years as against a share in the other western European countries included in the table varying between 56 and 61 per cent. The relationship between the labour force and consumption needs, and hence the savings potential, was thus particularly favourable in France.

In two ways, therefore, demographic stagnation could, other things being equal, have permitted economic progress through higher investments *per capita*: first, it reduced the need for "demographic" investments and, secondly, it enhanced the capacity for savings. But at the same time, demographic stagnation had other effects, which were inimical to progress, and it was these detrimental effects which prevailed.¹

First of all, demographic stagnation makes it more difficult to adapt the supply of labour to changes in demand caused by technical progress. Necessary changes in the occupational distribution of labour

take place mainly through the continued influx of young persons to the labour market, while it is much more difficult to induce persons already occupied in one branch of the economy to shift to another. The higher the rate of increase of the population, the larger therefore is the adaptability of the labour force to changes in demand and to technical progress. In France, young persons entering the labour market made up a smaller share of the labour force than in other countries and, even more important, a larger share of the young persons were single sons of their fathers and would therefore be inclined to stay at home in order to take over farms or workshops.

Although the rate of decline of the agricultural population in France has been more rapid than in most other western European countries, the numbers engaged in industry have not grown at all over the period of the last 25 years (see Table 79). The same picture is found within industry, where there has been a slow increase in expanding sectors accompanied by a fairly rapid decline in contracting sectors. Employment in mining and textiles has contracted no less in France than in most other countries, but expansion in such branches as engineering and chemicals has been much slower. Over the past 25 years employment in the French engineering industry has not increased while it has doubled in the United Kingdom and Germany. Today the French engineering industry employs a smaller share of the total population than did the engineering industries in the United Kingdom and Germany a quarter of a century ago.

¹ The French experience, as described below, is of course not relevant for the problems of overpopulated pre-capitalist countries. In such countries, rates of increase in population are much higher than in any country of Europe. Moreover, the relation between size of population and available resources are very different from that of France and, finally, demand factors are of secondary importance because production for the market accounts for only a small share of total production. In such countries it is usually a rapid population increase that is inimical to economic progress.

Table 79
AVERAGE ANNUAL RATE OF CHANGE
OF EMPLOYMENT IN INDUSTRY
AND AGRICULTURE, 1929 TO 1953

Percentage rates (compound)

	France	United Kingdom	Western Germany	Sweden
Total industry . . .	-0.4	1.1	1.8	2.1
of which :				
Mining	-0.9	-1.1	1.2	-1.5
Textiles	-1.9	-1.5	0.8	1.0
Engineering . . .	0.0	2.8	2.8	3.7
Chemicals	0.5	3.0	2.3	2.4
Agriculture	-0.9	-0.8	-0.4	-1.5

Sources : See Appendix B.

NOTE. — For industry, the data refer to wage and salary earners only, excluding employers, and cover the period 1929 or 1930 to 1953. For agriculture, the rates refer to active males engaged in agriculture, forestry and fishing, for the period 1930 or 1931 to 1950.

It is, however, not only in the field of labour but also in the field of investments that stagnation of population has reduced adaptability to technical discoveries and changes in demand. In an expanding economy, the growth of certain sectors, favoured by changes in demand and in techniques of production, can occur without necessarily involving an absolute contraction in other sectors. The risk that capacity may become redundant before it is written off is therefore small. In a stagnating economy, on the other hand, every

process of adaptation involves absolute reductions of activity in certain sectors. The potential investor is therefore subject to particularly disturbing uncertainties since if he has made an unfortunate investment choice, he runs a risk not only of low profits but also of having to scrap his capital before the end of its useful life. In such an economy there is no possibility of floating off mistaken investments on a rising tide of demand.

Since investors in France have been deprived of the guarantee which a rapidly expanding internal market provided in other western European countries, they have for a long time been disinclined to invest in productive capital. A large share of French savings has therefore either been invested in public funds or hoarded. Before the first World War much of French savings was invested in foreign countries. It has been estimated that in the period from 1892 to 1913 one-third to one-half of total French savings was invested abroad.¹ In 1913, the foreign assets held by France amounted to 45 billion francs—i.e., a sum much higher than the yearly national income at that time—and about 90 per cent of these assets consisted of loans to foreign States. Clearly, neither the foreign loans nor money hoarded contributed to improve or expand productive capital in France. In addition, only a very small share of French Government loans have been used for such purposes, except in recent years.

¹ See Harry D. White: *The French International Accounts, 1880-1913*, page 269. (Harvard University Press, Cambridge, 1933.)

Table 80
PER CAPITA GROSS NATIONAL PRODUCT BY MAJOR COMPONENTS IN FRANCE,
THE UNITED KINGDOM AND WESTERN GERMANY, 1952

In comparable units

	Gross national product = 100			France = 100	
	France	United Kingdom	Western Germany	United Kingdom	Western Germany
Gross national product	100	100	100	126	97
Private consumption	73	71	66	123	87
Investment	12	13	24	143	197
of which: Gross fixed capital formation .	13	14	19	136	140
Civil public expenditure	5	4	5	90	93
National defence	10	12	5 ^a	151	49 ^a

Sources : Milton Gilbert and Irving B. Kravis: *An International Comparison of National Products and the Purchasing Power of Currencies*, OEEC, 1954, Tables 8 and 12. *Statistics of National Product and Expenditure, 1938, 1947 to 1952*, OEEC. National statistics for gross fixed capital formation.

NOTE. — The results obtained for 1950 and expressed in purchasing power equivalent (European relative prices) by Gilbert and Kravis have been extrapolated to 1952. In the case of France revised figures (unpublished) have been used.

^a Occupation costs.

These characteristic features of the French labour and capital markets—the lack of elasticity in the supply of labour and in its occupational distribution and the disinclination to undertake productive investments—had the general result of petrifying the productive structure of the country. This led to an inelasticity in the supply of commodities which meant that an increase in demand was more likely to push up prices than to increase the quantities produced. The well-known susceptibility of the French economy to inflation can therefore be regarded as one of the consequences of demographic stagnation. In its turn, inflation—or rather the fear of inflation—has later become an independent cause of stagnation by discouraging savings by those who normally lend their savings on fixed terms.

The inflations which have haunted the French economy since the first World War have thus led to a complete reversal of the situation on the French capital market. Whilst in the past France had difficulty in finding investment outlets for its savings, fear of monetary deterioration—together with other factors—has since discouraged savings to such an extent that it has been difficult to finance even the modest requirements for productive private investments in recent years. The insufficiency of French savings can be gauged from Table 80, which shows that private consumption and current Government expenditure on civilian goods and services account for a higher share of the gross national product in France than in either the United Kingdom or western Germany. In terms of purchasing-power equivalent, gross fixed capital formation *per capita* in 1952 was more than one-third higher in each of those countries than in France.

The Impact of Wars and Depression

Although demographic stagnation and the structural rigidities resulting from it must bear much of the blame for the slower progress of industrialization in France than in other western European countries, it should be remembered that some of those countries were neutral in one or both of the two World Wars, while most of the others were less severely hit than France. Over the period since 1913, taken as a whole, France has probably devoted a larger share of its national income to wars and to defence expenditures in times of peace, and suffered heavier war destruction of its capital stock than has any other western European country, with the possible exception of Germany. Moreover, the war losses in human lives were heavier than elsewhere in western Europe, again with the exception of Germany (see Table 81). Despite the war in Indochina, French military expenditure (net of foreign aid) has, in recent years, been lower than the British, not only in absolute terms but also slightly lower as a share of national income, but it has nevertheless been nearly as high as total gross fixed capital formation. French military expenses exceed those of western Germany by about the same extent as the capital formation of western Germany exceeds that of France (Table 80).

If the ravages of two World Wars were severe in France, reconstruction was each time rapid. The large investments made in French basic industries after the end of the second World War have already been mentioned. As can be seen in Table 82, French industrial production recovered fairly rapidly also after the first World War. It was mainly during the 'thirties that France lost ground compared with other countries.

Table 81

WAR LOSSES AND EXPENDITURE ON NATIONAL DEFENCE

Country	War losses of life as a percentage of total population in the initial war-year			Destruction of dwellings ^a as a percentage of total dwellings in 1939	Expenditure on national defence as a percentage of national income			
	1914-18	1939-45		1939-45	1913	1923	1933	1938
	Military	Military	Civilian					
France	3.5	0.6	0.9	7.6	4.3	4.1	6.5	8.4
Germany	3.0	5.1	1.0	..	..	..	..	..
Italy	2.1	0.8	0.2	4.9	..	..	..	..
United Kingdom . . .	1.6	0.7	0.1	6.5	3.2 ^b	2.7 ^b	2.8 ^b	8.0 ^b

Sources : See Appendix B.

^a Destroyed and damaged dwellings expressed in terms of destroyed dwellings.
^b Fiscal years, April to March.

Table 82

MANUFACTURING PRODUCTION 1913 TO 1953 AND CONSUMPTION OF BASIC COMMODITIES IN 1953

Manufacturing production	France	United Kingdom	Germany ^a	Sweden	Consumption per head of basic commodities in 1953	France	United Kingdom	Germany ^a	Sweden
	Percentage changes					France = 100			
1913 to 1920-22 .	-27	-23	- 28	-14	Steel ^c	100	146	149	154
1920-22 to 1929 .	+95	+42	+ 63	+74	Cement	100	101	145	143
1929 to 1936 . .	-18	+23	+ 9	+38	Energy	100	211	145	166
1936 to 1947 . .	-11	+13	- 42 ^b	+61					
1947 to 1953 . .	+70	+43	+171 ^b	+21					

Sources : *Growth and Stagnation in the European Economy*, by Ingvar Svennilson, United Nations publication, 1954.II.E.3, Geneva, 1954; *OEEC Statistical Bulletin—General Statistics*; national trade statistics.

^a Including the Saar.

^b Western Germany, 1936 to 1948 and 1948 to 1953.

^c Average 1952-53, Sweden 1952.

No attempt will be made here to compare the mistakes of French economic policy in the 'thirties with those perpetrated in other countries at that time. Measured by results, the errors would seem to have been more serious in France; but the depression was bound to have more serious and lasting effects on an

economy which had already lost most of its dynamism a long time ago. Had an expansive force like population increase been at work in France, as it was in most other western European countries, the effects of mistaken policies would not have been so severe.

2. REGIONAL CONTRASTS IN THE PRODUCTIVE STRUCTURE

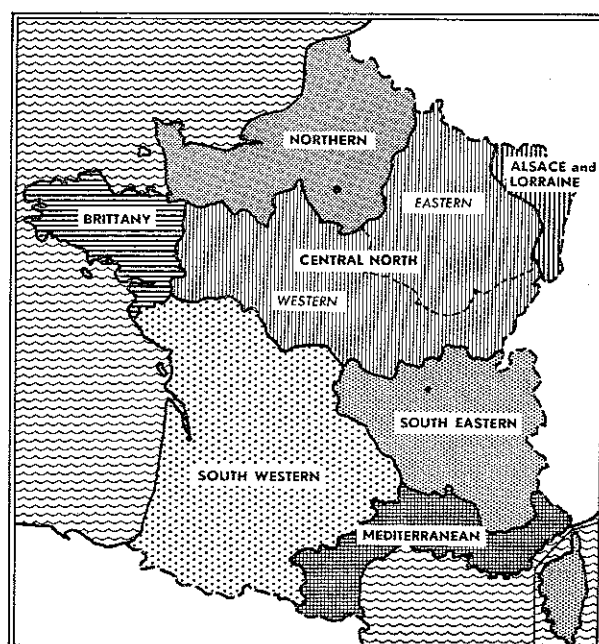
Centralization in Paris

The picture of the French economy which emerges from the preceding description is highly simplified and inadequate because it is based on average figures for the whole of France. It was shown in Chapter 6 that regional differences in economic levels are larger in France than in other western European countries and, therefore, any statement or figure which fails to distinguish between different parts of France runs the risk of being a half-truth, or worse.

A first step to get behind the average figures which conceal the true picture of the French economy is to separate Paris and the surrounding region from the rest of France. It is a common experience, valid for countries other than France, that an administrative centre also becomes the financial centre and attracts business and industry. This tendency is, of course, stronger the more centralized is the political and administrative system in a country. France has been a highly centralized State since the times of the *ancien régime* but, as long as agriculture was the dominating branch of activity, this could not result in marked economic centralization, especially since the centre happened not to be an important seaport. But in the critical decades of the industrial revolution, the

Map 4

FRENCH REGIONS REFERRED TO IN THE TEXT AND TABLES



magnetic effect of the political and administrative centre became a decisive factor in industrial location. As a whole, railway construction in France preceded rather than followed the growth of industry, and whereas the railway system in other countries took the shape of a network, in France it became a cobweb with Paris in the centre. This acted, of course, as a further invitation to industry to settle in Paris rather than elsewhere, so that in the middle of the previous century, when the framework was built for industrial location in France, both industry and population were attracted to Paris.

The effects of the concentration of industry around Paris were all the more serious because the size of the total population remained unchanged, so that immigration to Paris had as its counterpart a net decline of population in the provinces (Table 83). The adverse

effects of a stagnating population on economic progress have already been mentioned, and it needs no further proof that the same forces which paralyse progress when population ceases to increase become even more powerful when there is an absolute decline in population. Thus, both the forces that attracted industry and population to Paris and those that kept them away from the provinces were reinforced and the economy of France became split into a rapidly developing centre around Paris, showing an expanding population and a degree of industrialization comparable with that of other western European countries and, on the other hand, a decaying economy in the provinces. The combination of a centralizing policy and of a social psychology sensitive to the advantages of centralization resulted in a cumulative process in which Paris came to absorb all the net increase in

Table 83
POPULATION MOVEMENTS IN FRANCE,^a 1872 TO 1954
Thousands

Region ^b	Total population 1872	Changes in population					
		1872 to 1911		1911 to 1921 Total	1921 to 1936		1936 to 1954 Total
		Natural increase or decrease	Immigration (+) or emigration (—)		Natural increase or decrease	Immigration (+) or emigration (—)	
<i>Northern</i>	9 422	+863	+1 922	—216	+561	+1 122	+844
Paris Region ^c	2 800	+143	+2 028	+362	+ 54	+ 989	+487
Seine-et-Marne	342	— 9	+ 31	— 14	— 4	+ 64	+ 44
Oise	397	— 13	+ 27	— 23	+ 14	+ 1	+ 33
<i>Central North</i>	8 412	+317	— 266	—810	+107	— 40	+153
Meurthe-et-Moselle (Nancy)	365	+ 36	+ 164	— 61	+ 48	+ 25	+ 31
Marne (Rheims)	386	+ 12	+ 39	— 70	+ 21	+ 22	+ 5
<i>Brittany</i>	2 947	+668	— 344	—197	+167	— 186	+ 16
<i>South Western</i>	7 889	+373	— 651	—637	— 79	+ 15	+ 62
Gironde (Bordeaux)	705	— 25	+ 149	— 10	— 26	+ 57	+ 46
Haute-Garonne (Toulouse)	479	— 50	+ 3	— 8	— 24	+ 58	+ 67
<i>South Eastern</i>	4 794	+152	— 32	—237	— 37	— 5	+106
Rhône (Lyons)	670	— 41	+ 287	+ 41	— 9	— 19	+ 38
Isère (Grenoble)	576	— 11	— 9	— 30	— 8	+ 56	+ 53
Loire (Saint-Etienne)	551	+ 89	+ 1	— 3	— 1	+ 14	+ 4
<i>Mediterranean</i>	2 639	+ 30	+ 471	— 8	— 36	+ 503	+ 14
Alpes-Maritimes (Nice)	199	+ 11	+ 147	+ 2	— 4	+ 160	+ 2
Bouches-du-Rhône (Marseilles)	555	+103	+ 148	+ 36	0	+ 183	+ 24
Var (Toulon)	294	— 33	+ 71	— 8	— 10	+ 86	+ 14
TOTAL of 87 Departments	36 103	+2 403	+1 100	—2 105	+683	+1 409	+1 195

Sources : Résultats statistiques du Recensement général de la Population, 1946; Recensement de 1954, Population de la France.

NOTE. — The departments shown separately are those which acted as major centres of immigration inside each region. All data refer to the legal population; those for 1936 have been revised.

^a Excluding Alsace and Lorraine (Bas-Rhin, Haut-Rhin and Moselle).

^b For a definition of the regions, see Map 4.

^c Seine and Seine-et-Oise.

French industry and population, and more than that. In the 64 years from 1872 to 1936, the population of the Paris region increased nearly two and a-half times, or by 3.6 millions, while the total population of the rest of France decreased by 0.1 million.¹

No less strong was the centripetal force which drew cultural life to Paris, and this, in its turn, strengthened the tendency to economic concentration. It became normal for ambitious people to leave the provinces and to go to the capital, which offered better chances for promotion and for profitable utilization of their gifts. University statistics throw an impressive light on this tendency. In France, more than 40 per cent of all university students are to be found in the capital, as against less than 20 per cent in most other European countries.

¹ The figures have been taken from Table 83, which does not include the three departments of Alsace and Lorraine, as no comparable data are available. It does not appear, however, that the inclusion of Alsace and Lorraine would significantly alter the result.

Contrasts between Provinces

As said above, the distinction between Paris and the rest of France is only the first step to a clearer vision of French economic problems. Next, the contrasts between different regions have to be briefly described.

A few main areas besides Paris and its surroundings continued to attract immigrants: first of all, the stretch along the Mediterranean coast with the tourist industry and the seaport of Marseilles. Lyons, Bordeaux, and Nancy had a period of growth before the first World War. Toulouse and Grenoble have expanded more recently. Apart from these few exceptions, population was stable or declining in all the French provinces until the end of the second World War. More recently, the upturn in the birth rate has made itself felt everywhere: all the major regions listed in Table 83 show an increase in population from 1936 to 1954, although in some cases the increase is slight.

Table 84

EVOLUTION AND STRUCTURE OF ACTIVE POPULATION, 1896 TO 1936

Region	Changes in active population, 1896 to 1936 <i>Thousands</i>				Active popu- lation 1936 <i>Thousands</i>	Structure of active population, 1896 and 1936 <i>Percentages</i>					
	Agri- culture	Industry	Other	Total		Agriculture		Industry		Other	
						1896	1936	1896	1936	1896	1936
Northern	-228	+406	+887	+1 065	6 370	23	15	42	42	35	43
Paris Region ^a	- 40	+402	+684	+1 046	3 162	6	3	43	42	51	55
Pas-de-Calais	- 19	+ 74	+ 42	+ 97	464	36	24	42	50	22	26
Central North	-396	- 92	+178	- 310	3 680	50	44	30	30	20	26
Brittany	-243	- 1	+ 68	- 176	1 475	66	58	18	20	16	22
South Western	-367	- 78	+128	- 317	3 562	63	58	20	20	17	22
South Eastern	-256	+ 6	+150	- 100	2 260	51	42	31	33	18	25
Mediterranean	- 8	+ 77	+253	+ 322	1 603	42	33	28	27	30	40
Bouches-du-Rhône	+ 2	+ 47	+115	+ 164	467	18	13	36	33	46	54
Alpes-Maritimes	- 13	+ 29	+ 63	+ 79	222	42	21	23	28	35	51
Total of 87 Departments .	-1 498	+318	+1 664	+ 484	18 950	46	37	30	31	24	32
	Changes in active population <i>Thousands</i>				1936	1907	1936	1907	1936	1907	1936
Alsace and Lorraine ^b											
1907-1921	- 48	- 28	+ 51	- 25	869	39	25	40	43	21	32
1921-1936	- 90	+ 28	+ 31	- 31							

Sources: *Résultats statistiques du Recensement général de la Population*, 1901, 1921, 1936. *Comptes rendus statistiques*, Office de statistique d'Alsace et de Lorraine, 1924, pages 64 et seq. *Nachrichten des Statistischen Landesamts für Elsass-Lothringen*, May 1910.

NOTE.— For a definition of the regions see Map 4. Agriculture includes

forestry and fishing, industry includes mining and building but excludes public utilities. Active population covers both men and women; the Armed Forces have been excluded throughout.

^a Seine and Seine-et-Oise.

^b Bas-Rhin, Haut-Rhin and Moselle.

The interconnection between population movements and shifts in occupational structure can be seen from Table 84, which shows for main regions the changes in the population occupied in agriculture, industry and services in the period from the end of the nineteenth century to the eve of the second World War.¹ Inside each region, only departments in which the active population increased by more than 20,000 are shown separately. Out of the 90 departments, only five come into this category.

In the whole period of 40 years covered by the table, the net addition to the French labour force was of the order of half-a-million people, while the active population in agriculture declined by one and a-half million.² Thus, there was a net addition of 2 millions to the non-agricultural labour force but, of this, industry absorbed only 15 per cent while 85 per cent went to swell the ranks of the service trades. Paris and other parts of the northern region accounted for

the whole increase in the industrial labour force, apart from small increases in the departments to which Marseilles and Nice belong. In all other regions of France, the industrial labour force declined,³ in many cases because female labour shifted from the contracting textile and clothing industries to services, while other industries failed to grow.

The agricultural population declined in all regions except in parts of the Mediterranean region, where horticulture and wine-growing have provided increasing employment opportunities. Since most of the population leaving agriculture had to migrate from the region because employment in local industries declined instead of expanding, the provinces, apart from those in the North and East, remained predominantly agricultural despite the outflow from agriculture. On the eve of the second World War, agriculture still accounted for almost 60 per cent of the active population in the whole of western France, from Brittany to the Pyrenees, and the proportion is unlikely to have changed much since that time.

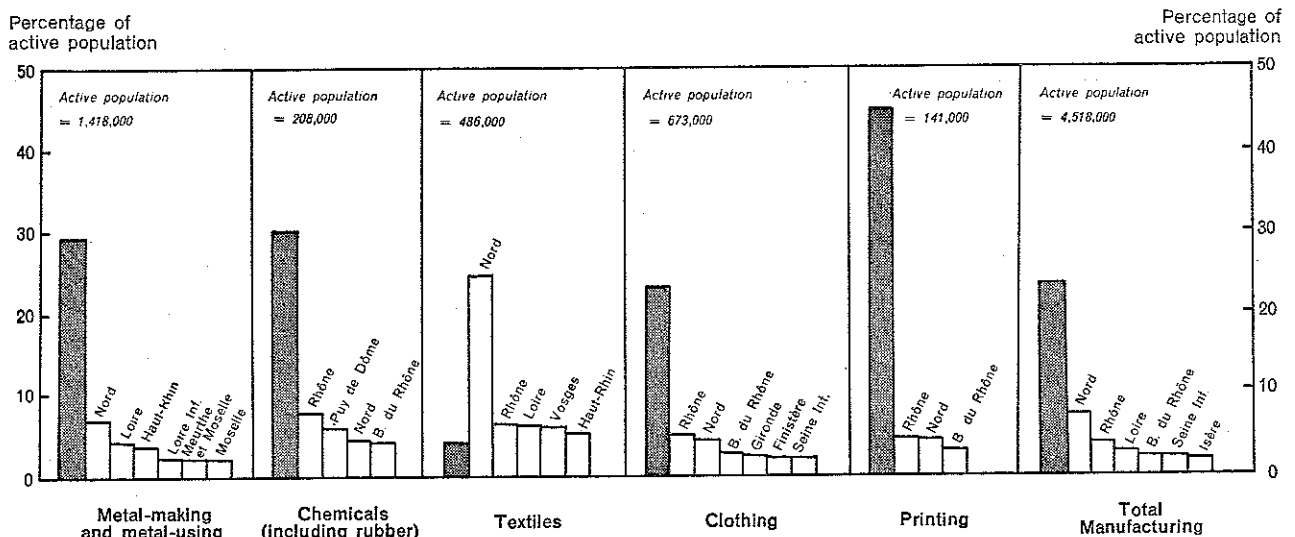
¹ It has not been possible to bring the information given in Table 84 more up to date because the detailed results of the 1954 census have not yet been published and because the 1946 census raises some difficulties of interpretation.

² The actual decline in agricultural labour force is still greater than is shown by the census figures, which are affected by a change in the classification of women belonging to peasant families. Consequently, census figures somewhat overstate the actual increase in total labour force.

³ The three departments of Alsace and Lorraine, which in 1896 were included in German territory, are shown in a separate table because comparable figures could be found only for different years. As can be seen from this table, the numbers in industry in this region declined in the whole period covered, but this was due to a decline in the period of German rule, while there was some increase in the inter-war period.

Chart 12

GEOGRAPHICAL CONCENTRATION OF INDUSTRY IN 1946



Source: *Résultats statistiques du Recensement général de la Population 1946.*

NOTE. — The departments specified for each industry, or group of industries, account for 40 to 55 per cent of the active population engaged in that industry.

The Geographic Pattern of Industry

At the end of the last century, the concentration of industry in Paris was already considerable. Paris accounted for 16 per cent of all persons active in French industry and for a considerably higher share of the new industries such as engineering, other metal-manufacturing and chemicals. In the period from 1896 to 1936, industry became further concentrated in Paris. This was due partly to the fact that Paris had more of the new and expanding industries and partly to a more rapid increase, inside each group of industries, in Paris than elsewhere. Similarly, for the contracting industries, there was a smaller decline in those that were situated in Paris than in those situated in the provinces (see Table 85). In a number of important industries, such as engineering, chemicals and the printing industries, and even in food-processing, between one-third and one-half of the increase in employment in this period took place in Paris, which also absorbed 44 per cent of the net

addition to the labour force in the building industry. Despite the increases in employment in certain industries outside Paris—especially in mining, metal production and engineering in the North and in Alsace and Lorraine, and in chemicals in many parts of the country—these were far from sufficient to offset the large contractions in employment in the textile, leather and wood industries in the provinces.

The result of this shift of industry from the provinces to Paris can be seen in Chart 12 and Map 5. Apart from the heavy concentration of industry in and around the Paris region, there are fairly important concentrations around the iron-ore deposits of Lorraine and the northern coal-mines. In the Valley of the Rhône there is an old industrial concentration around Lyons, and another around Marseilles. Moreover, Grenoble and certain other districts in the Alps have developed into important industrial centres. Apart from these isolated spots, and a few less important ones, the industrial map of France is nearly a blank.

Table 85

ACTIVE POPULATION ENGAGED IN INDUSTRY IN PARIS AND IN FRANCE ^a

1896 and changes from 1896 to 1936

Industry	Active population engaged in industry in France <i>Thousands</i>		Percentage share of Paris region ^b	
	1896	Decrease (—) or increase (+) from 1896 to 1936	In French total in 1896	In French decrease or increase from 1896 to 1936
<i>Contracting industries</i>				
Textiles, clothing and leather	2 540	— 788	17	15
Wood	678	— 175	13	3
Ceramics and glass	146	— 5	12	^c
<i>Expanding industries</i>				
Mining and quarrying	227	+ 72	3	^d
Construction	552	+ 152	17	44
Food processing	445	+ 82	12	47
Metal-making	56	+ 51	2	5
Metal-using	608	+ 596	20	49
Chemicals, rubber, paper and printing . . .	225	+ 255	36	36
Other industries	128	+ 77	32	40
Total industry	5 605	+ 317	16	127

Source : *Résultats statistiques du Recensement général de la Population, 1901 and 1936.*

^a 87 departments, excluding Alsace and Lorraine (Bas-Rhin, Haut-Rhin and Moselle).

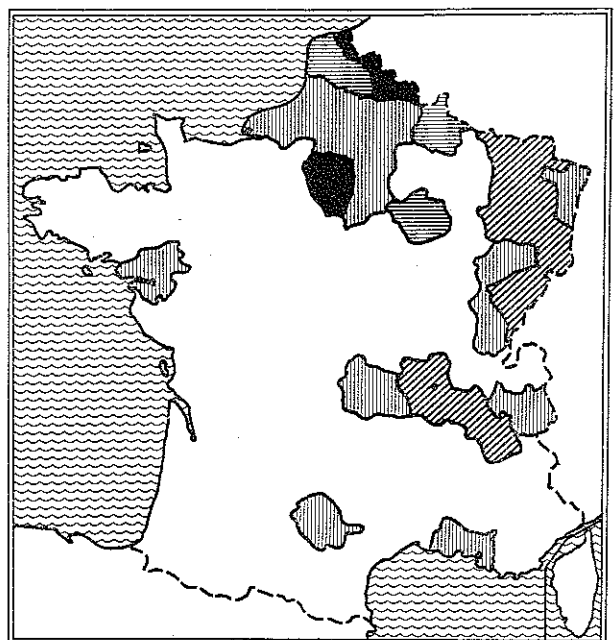
^b Seine and Seine-et-Oise.

^c The active population engaged in this industry in Paris increased from 17,300 to 22,600.

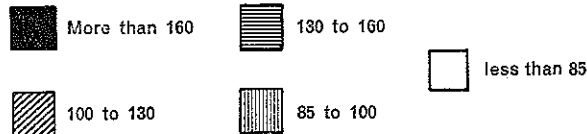
^d The active population engaged in this industry in Paris declined from 5,600 to 3,300.

Map 5

LOCALIZATION OF INDUSTRY IN FRENCH DEPARTMENTS IN 1951



Gross industrial product per head
Average for France = 100



Source : Information received directly from I.N.S.E.E.

The fact that industry has become so heavily centralized in a few districts does not mean that even these districts are particularly highly industrialized. The share of the population in working-age occupied in industry is about the same in Paris as in other western European capitals and, in the most industrialized north-eastern part of France, industry's share in the active population is not higher than in Piedmont or Lombardy in Italy, Catalonia in Spain or Bavaria in Germany, and much smaller than in the Ruhr and in virtually all of England.¹ In its least developed regions, France resembles southern rather than northern and central Europe. In Brittany and south-western France, the share of population in industry is not much above that of southern Italy, and if standards of living in these French regions are nevertheless far higher than in southern Italy it is partly because agricultural yields are higher and partly because rural over-population, even in Brittany, is less serious than in southern Italy.

¹ See Table 73, Chapter 6.

The Effects of Uneven Industrialization on Agriculture

The pattern of present-day French agriculture can be attributed mainly to the three major factors in French development described above : the stagnant population, the insufficient degree of industrialization and uneven distribution of industry.

In one respect, demographic stagnation was favourable to agriculture : it made agricultural land less overcrowded in France than in other continental European countries. This was a great advantage in the industrial north, where easy access to urban employment for manpower released from agriculture and an economic and psychological environment conducive to technical progress have combined with good soil conditions to create a rich modern type of large-scale farming. Agriculture in this part of France stands comparison with most other western European countries as regards both yields of crops and livestock and technical standards. Output per man exceeds that in western Germany, although it falls much behind the high standards reached in Denmark or in the United Kingdom (see Table 86). Nearly as high productivity per man is found in the adjacent fairly industrialized regions of eastern France.² However, the pattern of production in the north of France, like that of most other parts of France, is rather extensive, measured by the standards of most Continental western European countries, because the small size of total population in relation to the amount and quality of the land makes it possible to feed the French population with a fairly extensive use of land while large-scale agricultural exports have been prevented by the maintenance of agricultural prices which, for nearly all commodities, have been above world market prices.

Alsace and Lorraine and the Mediterranean region are the two other parts of France where agriculture occupies a reasonably small share of total population. They are third and fourth in output per man, after the industrialized north and east. Technical standards are, however, not so high ; farms are only half as big and the amount of labour per hectare considerably larger than in the north. The pattern of production has therefore become far more intensive, particularly in the Mediterranean area, where wine-growing accounts for more than half of the gross income of farmers (see Chart 13). In these regions, output both per hectare and per man correspond roughly to the standards reached in western German agriculture and the density of the agricultural population is also about the same.

² The eastern part of the central-north region in Table 86.

Table 86
REGIONAL CHARACTERISTICS OF AGRICULTURE IN FRANCE, WITH INTERNATIONAL COMPARISONS

Region ^a or country	Percentage of active population engaged in agriculture ^b	Production France=100		Milk yields France=100		Consumption of fertilizers (pure content) France=100		Tractors France=100		Land use Agricultural area=100			Agricultural area Hectares		Average annual rate of decrease Per thousand	
		Per active male engaged in agriculture	Per hectare of agricultural area	Per milking cow per year	Per hectare of agricultural area	Per hectare of agricultural area	Per active male engaged in agriculture	Per active male engaged in agriculture	Per active male engaged in agriculture	Agricultural area	Permanent meadows and pasture	Forests, woodlands and unused land	Per farm	Per active male engaged in agriculture	Of active males engaged in agriculture 1911-1946	Of cultivated area 1912-1948
Northern	15	149	130	135	249	141	63	37	21	23	10	8.2	1.5	8.2	1.5	1.5
Central-North	32	128	74	122	100	189	65	35	73	27	14	13.8	3.5	13.8	3.5	3.5
Western part	45	99	81	100	86	93	66	34	33	20	10	9.7	2.0	9.7	2.0	2.0
Brittany	58	89	125	81	129	48	75	25	24	11	6	7.1	1.2	7.1	1.2	1.2
South Western	58	81	85	80	49	89	63	37	56	15	8	7.5	3.7	7.5	3.7	3.7
South Eastern	42	70	81	88	29	70	45	55	89	12	7	10.1	6.1	10.1	6.1	6.1
Mediterranean	33	111	166	128	103	94	73	27	107	13	6	4.9	7.5	4.9	7.5	7.5
Alsace and Lorraine	25	128	140	113	54	96	63	37	59	10	8	..	..	..	..	..
France	36	100	100	100	100	100	64	36	52	16	8	8.6 ^c	3.4 ^c	8.6 ^c	3.4 ^c	3.4 ^c
Denmark	..	203	200	169	292	223	88	12	..	15	8	..	..	..	..	..
United Kingdom	..	207	117	136	177	810	54	46	..	40	13	..	..	..	..	..
Western Germany	..	120	170	135	341	229	61	39	..	9	6	..	..	..	..	..
Italy	..	47	110	85	76	34	75	25	43	..	3	..	..	..	..	..

Sources and methods: See Appendix B.

NOTE.— In the various calculations for France the numbers of active males in agriculture refer to 1946, for other countries to the latest census year. For the regional comparison within France, the basic data for the value of production relate to 1950, but the comparison of France with other countries refers to the average of the period 1950-1953. Remaining statistics such as land use, milk yields, consumption of fertilizers and tractors apply to 1953 or 1952/1953 throughout.

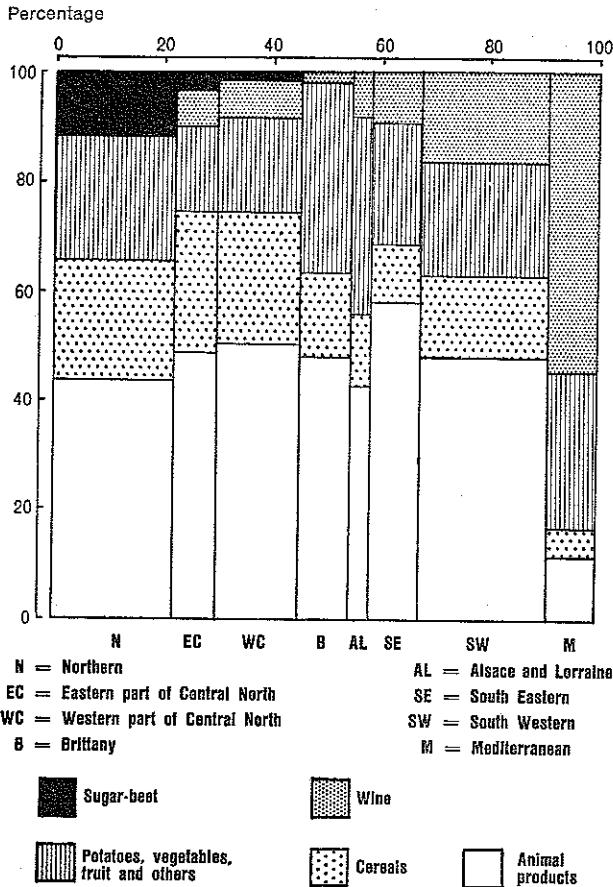
^a For a definition of regions, see Map 4.

^b The data are taken from Table 84 and refer to 1936.

^c Excluding Alsace and Lorraine (Bas-Rhin, Haut-Rhin and Moselle).

Chart 13

COMPOSITION OF AGRICULTURAL PRODUCTION
BY REGIONS IN 1950



Sources and methods: See Appendix B.

NOTE. — For a definition of the regions see Map 4.

In all other parts of France, which have not benefited from the influence of progress in nearby industry, commerce or tourist trade, as have the regions just described, agriculture has remained as under-developed as industry and output per man very low, both in comparison with the more fortunate parts of France and with agriculture in other north-western and central European countries. In some of these under-developed regions, particularly in Brittany, there is considerable population pressure since labour cannot find occupation in nearby industry, and methods of cultivation are intensive; but in most of the others, the agricultural labour force has been reduced considerably by emigration either to more fortunate districts of France or overseas. In these thinly populated, predominantly agricultural regions the average size of farms is fairly high by continental European standards. The amount of land available per man in agriculture is larger than in western Germany, but half of what it is in the United Kingdom. Some of

these regions are mountainous areas with poor conditions for agriculture, such as the Alps and the Massif Central, but in the rest of these vast areas, which cover the whole of central, western and southern France (apart from the Mediterranean region) all pre-conditions for the development of a prosperous agriculture seem to be present: a favourable climate, fairly large farms and a not too dense population. But in actual fact agricultural techniques are on extremely low levels—whether measured in terms of numbers of tractors, use of fertilizer or milk yields per cow—and the pattern of cultivation is so extensive that output per hectare is far below the standards of Italy and the United Kingdom and less than half those of western Germany or Denmark.

It is often contended, when the agricultural performance of France is compared with that of other countries, that France is handicapped because it includes Mediterranean regions with poor natural conditions for agriculture. The above discussion of agricultural conditions and patterns in various parts of France reveals, however, that the regions which drag down the French average output—whether per man or per hectare—are not the Mediterranean regions but the industrially under-developed ones. The real handicap of French agriculture is not a physical, but a social one: French agriculture is paying the price of the smallness of French industry, of its uneven distribution over the country, and of the community attitude which has developed in a stagnating economy.

Employment in Services

It is commonly assumed that the French economy suffers from a hypertrophy of service trades more serious than that found in other countries of western Europe. It is difficult on the basis of existing statistics to know to what extent this is true.

Table 87 shows the share of active population engaged in services in France and in some other European countries, together with figures for selected industrialized and non-industrialized regions of France. Commerce and catering, but not public administration, occupy a much higher share of population in the rich districts of France than in the poor ones. On the other hand, the differences between the French average and those of other countries are small, and there is nothing to indicate that France occupies a particularly unfavourable position. It must be stressed, however, that international comparisons of occupational structures are precarious, and the results presented here must therefore be regarded as tentative, awaiting more comparable censuses or more intensive research.

Table 87

ACTIVE POPULATION IN SERVICES
Number per thousand of population aged 15-59 years

Department or country	Total services	Trade	Catering	Public administration ^a
Paris Region ^b	43.2	9.5	2.8	4.4
Bouches-du-Rhône (Marseilles)	36.5	7.7	2.2	3.3
Rhône (Lyons)	34.3	8.3	1.9	3.4
Corrèze †	19.4	4.7	1.5	3.7
Lozère †	17.4	3.4	1.6	4.0
France	26.6	6.3	1.8	3.7
Great Britain	31.1	8.9	2.7	..
Western Germany	25.5	6.4	1.4	..
Netherlands	30.8	8.5	1.3	..
Sweden	26.8	8.2	1.5	..
Switzerland	27.1	7.2	3.1	..

Sources : National censuses of population.

NOTE. — Services include trade, catering, banking and insurance, transport, storage and communication, and government and business services —i.e., Divisions 6 to 9 of the *International Standard Industrial Classification*

of all Economic Activities. The data relate to 1946 for France, and to 1950 or nearest year for the other countries.

† Poorer departments.

^a 1936.

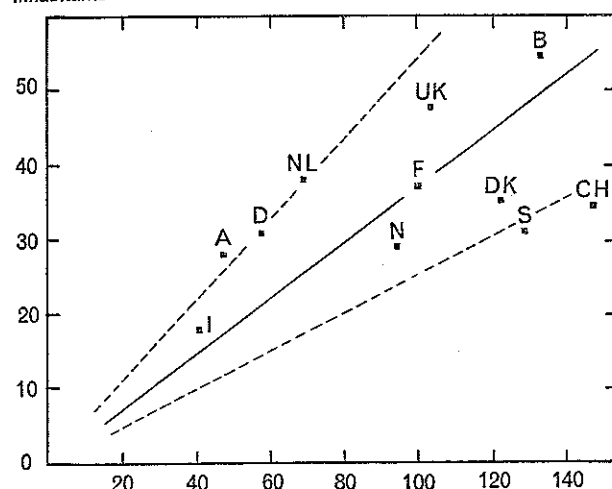
^b Seine and Seine-et-Oise.

Chart 14

TURNOVER AND EMPLOYMENT IN DISTRIBUTIVE TRADES

SELECTED WESTERN EUROPEAN COUNTRIES

Active in
retail trade
per thousand
inhabitants



Turnover per inhabitant, France = 100

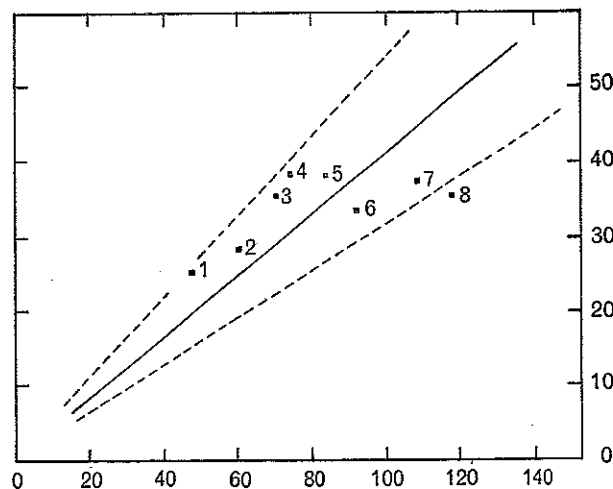
- A — Austria
- B — Belgium
- DK — Denmark
- F — France
- D — Western Germany
- I — Italy
- NL — Netherlands
- N — Norway
- S — Sweden
- CH — Switzerland
- UK — United Kingdom

Sources and methods : See Appendix B.

General note : The data for the international comparison refer to 1950 or nearest year, whereas for the comparison within France the active population

FRENCH DEPARTMENTS GROUPED
ACCORDING TO INCOME PER HEAD

Active in
trade per
thousand
inhabitants



Turnover per inhabitant, France (average) = 100

NOTE. — The 88 departments of France, excluding the Paris region (Seine and Seine-et-Oise), have been arranged in ascending order of departmental income per head and grouped into 8 groups of 11 departments. The average turnover per inhabitant for France includes the Paris region.

per thousand inhabitants relates to 1946 and the turnover per inhabitant to 1951. The three lines radiating from the origin in each graph join points of equal turnover per person engaged in trade.

It could be expected that differences in trade turnover per head of population between the countries listed, as well as between the various regions of France, should be reflected in differences in the share of population occupied in service trades. In order to account for this factor, the share of population engaged in distributive trades has been plotted against the turnover per head of population and the results are shown in Chart 14 for various countries and for various groups of French departments respectively.¹ The points in the chart for France show that, among the poorer districts, differences in turnover per head of population are associated with differences in the relative numbers of people engaged in distribution. For the richer districts, however, this does not appear to be the case. This pattern doubtless reflects the economies of skill and the higher efficiency in the richer districts, and the fact that in some of the poorer districts of France the population is very thinly spread over the territory, which entails higher real costs of distribution.

The inter-country comparison shows broadly the same pattern: the numbers engaged in commerce increase less than proportionately with increasing

¹ The turnover and manpower figures for the international comparisons have been taken from J. M. Jeanneney, *Les Commerces de Détail en Europe occidentale*, Paris, 1954.

trade turnover. In the present context, the important thing to note is that, even in this somewhat more refined comparison, France would appear to occupy a middle position. In fact, the chart suggests that the problem of overcrowding in distributive trades is more serious in the United Kingdom and Belgium than in France.

To avoid misunderstanding, it must be stressed that the preceding remarks in no way imply that France is not faced with a problem of hidden unemployment in commerce. All that has been shown is that France has this problem in common with most, if not all, other western European countries. What is abnormal in the French occupational structure is that the rate of net increase in the urban sector has been so low. The main problem is therefore to accelerate the growth of the urban sector as a whole, while probably the practical possibilities for transfers within the urban sector from services to industry are fairly limited.² The two main ways in which a higher rate of increase of the urban sector can be secured are rationalization of agriculture and immigration, as will be seen in more detail in the following section.

² The discussion here is concerned with the broad outline of the problem. There may well be scope for transfers, by specific economic policies, of surplus manpower from particularly overcrowded branches of the service trades.

3. PROBLEMS OF EXPANSION AND MODERNIZATION OF THE FRENCH ECONOMY

The Need for Industrial Expansion

As was seen in the preceding section, the retarded industrialization of France is a main cause of the backwardness of a large part of French agriculture. Another crucial sector of the French economy, that of export trade, suffers also from the weakness of industrial development: the structure of French exports presents the picture typical of a half-industrialized country in its heavy dependence on exports of raw materials and food while the commodity groups which commonly predominate in exports from highly industrialized countries are very weakly represented.³

The unfavourable composition of French exports leaps to the eye when it is compared with that of western Germany and the United Kingdom (Table 88). While French exports of raw materials and fuel are of roughly the same magnitude as, and food exports larger than, those of the two other countries, French exports of manufactured products are far smaller. Moreover, within the broad group of manufactures,

textiles and semi-manufactures such as steel account for a much larger share in the case of France than in the case of the other two countries, the exports of which are concentrated on metal manufactures. While the United Kingdom exports 3, and western Germany nearly 2, billion dollars' worth of these goods, French exports amount to only \$750 million. The contrast is still more striking if net exports, instead of gross exports, are compared. France is so highly dependent on imports of machinery that it is hardly a net exporter at all and, if trade with the French overseas territories is left out of account, France appears to be a net importer of machinery and to have only a negligible export balance in transport equipment.

This export structure is one of the weakest parts of the French economy. Exports of basic food and raw materials are more liable to price fluctuations than industrial manufactures, and livestock produce, processed food and textiles are difficult to sell in the face of protective measures in importing countries, in Europe as well as overseas. By contrast, export markets for engineering products are steadily expanding because industrialization in other countries, while

³ See also the analysis given in *Growth and Stagnation in the European Economy* by Ingvar Svennilson, United Nations publication 1954.II.E.3, Geneva, 1954, notably Charts 43 and 44 and Tables A59, A60 and A61.

Table 88

EXPORTS AND NET EXPORTS FROM FRANCE, THE UNITED KINGDOM
AND WESTERN GERMANY IN 1953

Group	Exports and net exports ^a Millions of dollars				Exports as percentages of total exports			
	France		Western Germany	United Kingdom	France		Western Germany	United Kingdom
	Total	Total excl. affiliated territories			Total	Total excl. affiliated territories		
Machinery	382	219	1 244	1 594	10	10	28	22
<i>Net exports</i>	53	-108	1 138	1 304				
Transport equipment	255	125	429	1 043	7	5	10	14
<i>Net exports</i>	159	29	409	903				
Other metal manufactures	110	44	228	410	3	2	5	6
<i>Net exports</i>	91	25	219	382				
Steel	478	396	335	378	13	17	8	5
<i>Net exports</i>	441	359	181	208				
Chemicals	284	185	477	497	8	8	11	7
Textiles	462	229	216	913	12	10	5	13
Other manufactures	466	241	611	871	12	10	14	12
Total manufactures	2 437	1 439	3 540	5 706	65	62	81	79
Food	469	222	112	437	12	10	2	6
Fuel and raw materials ^b	720	603	733	836	19	27	17	12
Miscellaneous ^c	158	35	4	251	4	1	—	3
TOTAL	3 784	2 299	4 389	7 230	100	100	100	100

Sources : OEEC Statistical Bulletin—Foreign Trade : Series IV, January-December 1953; for a detailed classification of the groups, see Appendix B.
^a Exports, f.o.b., less imports, c.i.f.

^b Including base metals other than steel.

^c Principally postal packages; those for western Germany are distributed over the different groups.

limiting the demand for imports of textiles, increases the demand for equipment. These are precisely the products of which France has very small exports, and no net exports at all except to its overseas territories. As long as this structure of foreign trade prevails, the French economy will continue to be highly vulnerable to any adverse change in economic conditions in other countries and stands to lose each time other countries make progress in their agriculture or industry.

The Second Plan for Modernization and Equipment (for the period 1953-1957) sets the target of a 30 per cent increase in the output of the engineering industries. Since a modernization of the industries is contemplated, this goal implies an increase in employment of only 10 per cent, or 2 per cent per year (see

Table 89). Such rates of increase in engineering employment will not, however, be sufficient to raise France to the level of other advanced countries. This can be seen clearly when we compare the 2 per cent per annum envisaged in the French Plan with the 3 to 4 per cent per annum (compound rate) at which the engineering industries of the United Kingdom, western Germany and Sweden have actually expanded over the last 25 years (Table 79). The contrast is no less striking in the chemical industry. In the most recent years this has everywhere been the expanding industry *par excellence*, and, in the highly industrialized countries just mentioned, employment has expanded by 2 to 3 per cent annually over the last 25 years. The French target, however, is unchanged employment over the five years covered by the Plan.

Table 89
MANPOWER IN 1952 AND PLANNED REQUIREMENTS FOR 1957

Branch	Total manpower		Increase (+) or decrease (—) 1952 to 1957 Thousands	Average annual rate of increase (+) or decrease (—) Percentages
	1952 Thousands	1957 (planned) Thousands		
Manufacturing	3 040	3 092	+ 52	+0.3
<i>of which :</i>				
Engineering	1 120	1 240	+120	+2.1
Chemicals	175	175	—	—
Textiles	549	530	— 19	—0.7
Energy	403	379	— 24	—1.2
Building ^a	719	894	+175	+4.4
Transport and communications	1 005	1 023	+ 18	+0.4
<i>of which :</i>				
Railways (SNCF)	419	393	— 26	—1.3
Total	5 167	5 388	+221	+0.8
Agriculture	7 000	7 000	—	—

Source : *Projet de Loi portant approbation du deuxième plan de modernisation et équipement*, Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juin 1954, page 129, Table 14.

^a Including the production of building materials.

As mentioned above, the First Plan for Modernization and Equipment gave a spurt to inflation and this experience has, perhaps, inspired a more cautious attitude now. Notwithstanding the continuing need for increasing, by fiscal reforms or other means, the total savings of the community, it is pertinent to point out that the possibilities of expansion without inflation have improved in several ways during recent years. To begin with, investments in the processing industries have a shorter turnover—that is, they add more quickly to the supply of goods than do investments in the basic industries such as power and steel. Therefore, investments in manufacturing industries would be less likely to engender inflation than the basic investments of the First Plan. Secondly, two important bottlenecks—in the supply of steel and of food—have now been broken. Steel is now readily available for the expansion of the steel-consuming industries, to such an extent that French net exports of finished steel are more than twice as big as those of the United Kingdom or western Germany, and much larger than French net exports of engineering products. As for food, the time is now past when an increase in employment and income necessarily made food prices soar. In fact, French food production is now so capable of expansion that an increase in demand for food, until recently the crux of any policy of industrial expansion, may now be regarded as one of its incidental benefits, since it tends

to alleviate the problem of marketing agricultural products.

In the present situation, then, the obstacle to a policy of industrial expansion lies not so much in the physical possibilities of stepping up the supply of consumer goods *pari passu* with the increase in income. The main difficulties are, it would seem, first, the limited mobility of manpower, which will be discussed later, and, second, a certain attitude of restrictionism and pessimism, fostered by a long period of stagnation in industrial employment. This attitude tends to colour the outlook not only of French investors and industrialists but also of industrial workers and civil servants and, where it prevails, measures of protection come to look more attractive than measures of modernization, and measures of modernization less repelling than measures of expansion.

The bias in favour of protection held back the development of large-scale industry, because the cost structure was burdened by taxes imposed on the most efficient enterprises and branches of the economy to the benefit of the less efficient ones. Thus, the tax burden on French industry becomes very heavy because of the exceptionally large fiscal privileges granted to French agriculture. In fact, French farmers pay very little in taxes. They are exempted from the heavy taxes on value added and on turnover as well as from the wage tax, and—besides many minor

facilities—they are almost unaffected by the proportional income tax. The following figures show the importance of all taxes paid by enterprises in agriculture and in industry. The figures represent taxes in proportion to total value added:

	Direct taxes	Employers' contributions and indirect taxes net of subsidies
	Percentages	
Agriculture	4.7	2.4
Industry	6.4	30.8

Source : I.N.S.E.E. "Note sur la répartition du produit intérieur net entre les branches économiques", 14 January 1954.

In the case of the personal income tax the farmers pay, on the average, only one-tenth of one per cent on their income while non-agricultural businessmen pay 3 per cent.

Small businesses, which fall under the heading of "artisan" enterprises, are exempt from the licence tax and from the taxes on value added and services, and a substantial rebate on the income tax is granted to them. The taxes thus saved may add up to one-fourth of total value added if the taxpayer produces, say, about one million francs worth per year. This has resulted in a significant increase in the number occupied in small-scale activities and has led to technical regression in certain industries, such as the production of leather goods and brooms, and house-building in rural districts.¹

All these favours to agriculture and small-scale urban enterprises place a disproportionate share of the tax burden on industry proper. In addition, certain less efficient industries receive direct subsidies which, inevitably, are financed by taxes on the more efficient.

While attention has been drawn to the adverse effects of certain protectionist measures, it is not intended to imply that all protection granted to French industry is harmful. Although gradual steps towards liberalization of imports and reductions of internal subsidies may be beneficial as parts of an integrated programme of industrial expansion, they run the danger, if applied in isolation or too suddenly, of benefiting mainly the foreign exporter at the expense of those parts of French industry which are most in need of strengthening—that is, industry in the under-developed regions.

It is often argued, by French critics as well as by foreign observers, that the only way to promote the

¹ The difficulty of controlling the application of the tax system offers some *de facto* protection also to the smaller medium-sized firms. It has been estimated that while tax evasion for firms with a turnover of 200 million francs or more amounts to 25 to 30 per cent, the figure for firms below 7 millions is 80 per cent or more. (See: Service des études économiques et financières du Ministère des Finances, *Rapport sur les comptes de la Nation, 1951*, page 64, note 1.)

efficiency of French industry is to expose it to competition. This is no doubt true, but it does not necessarily follow that this competition must come from outside. If the modern industrial enterprises which are to force efficiency, through competition, on the existing ones could be built inside France, the inefficient industrial enterprises would have to gird themselves to face sterner competition and, at the same time, the French industrial potential would be enlarged.² On the other hand, the mere unleashing of foreign competition would carry the risk of provoking, at least in the first instance, a fall in French production.

Still more favourable effects would be obtained by setting up the new industries in the non-industrialized and decaying regions. These regions would then become more industrialized and, at the same time, the necessary industrial climate would be provided for the modernization of agriculture in these backward regions. Such a policy would, moreover, simultaneously lay the basis for a more favourable structure of French exports.

As is true of French agriculture, industrial exports are hampered by high prices, and a modernization of industry would, by relieving costs, broaden the market for industrial exports. If, however, efforts to improve French industry consist predominantly of measures to modernize, but not to expand, capacity may well prove insufficient to exploit the increased export possibilities once costs are brought down to competitive levels. Moreover, if the industrial programme is kept on so modest a scale that the new employment created is no more than that needed to absorb labour set free by modernization, the new industries will—if open unemployment is to be avoided—have to be built in places near to the old industries. As can be seen from Table 89, the Second Plan for Modernization and Equipment foresees increases in employment in all manufacturing industry of only 52,000 in five years. At the same time the employment objectives call for an increase of 175,000 in building and for decreases of 25,000 both in mining and in railways, while employment in other transport is supposed to increase a little more than railways decline. It is clear that a programme of this magnitude leaves room for the building of only a limited number of engineering plants in the coal and textile districts which are already the most highly industrialized regions of northern and eastern France, while no industrial development can take place in the regions suffering from insufficient industrialization. Instead, the Plan envisages better employment opportunities

² This should not be taken to imply, of course, that other measures, such as improvements in market organization, taxation systems, and credit facilities, would not be necessary.

in these regions by large investments in land improvements. These land improvements will be discussed further below together with the prospects for marketing an increased output of agricultural products.

The Need for Modernization of Agriculture

As in the case of industry, the choice with which French agricultural policy is faced is that between protection, modernization and expansion. It was argued in the preceding section that in the field of industry the positive solution is expansion. In the present section it will be argued that in agricultural policy modernization needs to be the overruling consideration.

Owing to demographic stagnation over the last century, French agriculture lacked the incentive that increasing home demand for food provided in other countries. Hence, marketing difficulties have been a more recurrent problem in France than elsewhere, despite the protection against cheap imports, and this has produced an attitude of protectionism and pessimism among French farmers very similar to that found in other branches of the French economy. Farmers claim security against marketing difficulties and declining prices, and successive Governments have been inclined to provide such security in various forms. It has been seen that French agriculture is leniently treated by the tax authorities. In addition, agricultural prices are supported both by tariffs and by import restrictions as well as by Government purchases of agricultural surpluses.

More recently, with the rapid increase in output, the problem of surplus production has presented itself throughout practically the whole range of agricultural products: there is now a superabundance of wheat, milk and meat, as well as of wine, sugar-beet and cider-apples.¹ In this situation, the official French attitude towards agriculture is being modified. The emphasis is shifting from measures of protection to measures of modernization and expansion, with the aim of reducing costs so as to enable the growing surpluses to be sold in French and foreign markets.

It has been estimated that under present conditions technical progress in French agriculture yields an annual increase in the volume of output of some 4 per cent under normal climatic conditions.² Even with the present higher birth rate the population of France can at most be expected to increase by one per cent annually, unless immigration policy were to be radically changed, and since the income elasticity of demand for food in France is probably of the

order of one-third, an annual increase in real *per capita* income of around 10 per cent would be required if the increasing output of agriculture were to be absorbed by the home market without any significant decrease in prices.³ It is clear that such an increase in the level of income is beyond what can be expected even under the most optimistic assumptions and, consequently, France seems to be faced with the alternative of becoming a major exporter of agricultural produce or of changing its agricultural structure towards a more extensive pattern of production,⁴ or some combination of these two possibilities.

The second solution would involve the abandonment of the poorest land and a shift, on some of the better land, from labour-intensive products like wine, sugar-beet and certain fodder crops to cereals and grass or planting of forests. A shift of this kind, especially when made as part of a policy of modernization, would necessarily be accompanied by a considerable reduction of the agricultural labour force. Although such a development would be a continuation of past trends in French agriculture, it is repugnant to French public opinion, and the idea of France becoming a major agricultural exporter has therefore been gaining ground. The Plan for the years 1953 to 1957 foresees an increase in agricultural output of 20 per cent, and it is explicitly stated that the aim is not only to satisfy domestic demand but also to increase agricultural exports considerably.

The question arises, then, to what extent and under which conditions this is a realistic approach.

Present agricultural prices in France are far from being competitive, and exports are subsidized. For some time the hope was nourished that France might be able to export at preferential prices inside the shelter of a European Agrarian Union. Since this hope has been shattered, the emphasis is now on making French prices competitive through a drive for higher productivity. The chief aim of this drive is to raise output per man through higher output per hectare, with the amount of labour input remaining unchanged. Much less emphasis is being laid on measures to raise output per man through replacing labour by machinery, the plan in this respect being consistent with the very limited objectives set for the increase in industrial employment.

³ For a more general discussion of this problem as well as some of the problems raised below, see *European Agriculture: A Statement of Problems*, ECE/FAO, Geneva, 1954.

⁴ The third possibility, a significant decline in prices, need not be discussed separately since nearly all agricultural products have price elasticities far below unity. An expansion of sales through a decline in prices therefore implies a decline in total gross proceeds of farmers which, in practice, is inconceivable without a parallel reduction in costs.

¹ See Chapter 1, page 29.

² *Rapport annuel sur l'exécution du Plan de modernisation et d'équipement de l'Union française*, 1954, page 65.

In addition, a number of large projects of land improvement are contemplated. These consist partly in bringing new land under cultivation and partly in replacing wine by other labour-intensive products. The investment costs involved in these plans are very considerable. For instance, the Second Plan for Modernization and Equipment contains a scheme for irrigating land in Languedoc in order to enable the manpower now producing wine to be devoted to other labour-intensive crops. The estimated cost is 500,000 francs per hectare irrigated. Less capital per job created would be required if, instead, industries were established in Languedoc to absorb labour set free from the vineyards.¹

But this is not all. The profitability of such schemes for land improvement cannot realistically be measured on the basis of present French prices of agricultural products. The projects, if carried out, will mature at a time when a large part of the increase in agricultural production will have to be exported, and the relevant yardstick for judging them is therefore the prices which France can expect to obtain on foreign markets, not now, but at the time when the investments begin to bear fruit. Moreover, it needs to be taken into consideration that agriculture carries a much smaller tax burden than industry and this makes the profitability of investments in agriculture look much more favourable compared to industrial investments than they really are from the point of view of the French economy as a whole.

In discussions about the possibilities of future French exports of agricultural products it seems often to be implied that nothing more is required than a reduction of costs sufficient to cover the present discrepancy between French and world market prices. But such a reduction of costs is far from sufficient. In the industrially developed countries which are major exporters of agricultural products—Denmark, the United States, Canada, Australia and New Zealand—the productivity of agricultural labour is increasing more rapidly than in France, primarily because concurrent with mechanization there is a continuous pull of labour from agriculture to industry, and because, in some cases, marginal land is being taken out of cultivation. It follows that, before the difference in costs between France and the major agricultural producers can be reduced, a considerable effort is required merely to prevent a further widening of the gap. Finally, it must be taken into account that, even at the present uncompetitive prices and in spite of all facilities

¹ It is, moreover, doubtful if the irrigation would actually lead to replacement of vines with other crops, since there would be no obligation to stop cultivation of vines on the irrigated areas. See reply of the Minister of Agriculture to a Parliamentary question, *Journal Officiel*, 23 December 1954, page 6852.

granted to agriculture, a considerable section of the agricultural population of France has an income which is very low compared with that of industrial workers. In those parts of French agriculture technical progress would therefore have to be accompanied by increasing living standards. In other words, not all of the increase in efficiency would be available for the reduction of prices.

So far, the argument has been based on the tacit assumption that export markets are unlimited if only export prices are competitive. This assumption may be warranted as far as cereals are concerned, because French exports, even if considerably enlarged, would continue to be only a small fraction of world exports. But for animal products the situation is very different. The export availabilities which France could achieve if its production were stepped up might in a short span of years amount to a sizeable proportion of world trade in animal products. If British imports from the Commonwealth are left out of account as not really open to competition, world trade in animal products including British imports from countries outside the Commonwealth is around one and a-half billion dollars, and the total quantities traded are far smaller than present French output. Moreover, in nearly all the importing countries, among them the United Kingdom and western Germany, the long-term trend is for the output of animal products to expand more rapidly than their consumption; and import controls are continuously being used to give domestic products priority in the home market. Under these circumstances, it is uncertain, to say the least, whether greatly increased French surpluses could find sufficient markets even if prices became competitive.

It remains to mention one more obstacle, perhaps the most serious, to the development of large-scale agricultural exports from France. This obstacle lies in the regional contrasts within French agriculture. There is no room, in an exporting country, for marginal low-productivity producers, unless they are left to live at starvation levels or are supported by subsidies. It is characteristic of all the agricultural exporters mentioned above that capital-intensive methods of production permeate the whole of agriculture. Marginal subsistence farming, where it exists—as it still does though decreasingly so, in parts of the deep south of the United States—is a slum industry from which labour is absorbed as employment expands in more productive industries.

It is therefore a pre-condition of France's becoming a major exporter of agricultural produce that farming in its backward regions should either be abandoned or else transformed from being mainly a means of subsistence with very small marketable surpluses to a

modern, scientific and highly mechanized activity. In both cases, the agricultural labour force in these districts would have to be reduced and, at least in the latter case, industrialization in the backward regions would be a necessary concomitant, not only in order to prevent further depopulation but also because an industrial climate is the *sine qua non* of progressive agriculture.¹

French efforts to become a major agricultural exporter are based on the desire to avoid a shift in the agricultural structure towards a more extensive pattern of production, which would necessitate a considerable reduction of the agricultural labour force. It would seem, however, that agricultural exports do not provide any escape from this undesired but probably unavoidable solution of the dilemma of French agriculture. It is true that the agricultural labour force per hectare is as high in an agricultural exporting country like Denmark as it is in France, but output per man is twice as high and a doubling of French production of labour-intensive products of the type exported by Denmark would, as indicated above, more than double the supplies now offered in the open world market.² The only realistic alternative open to France is therefore either to reduce its agricultural labour force with some dependence on agricultural exports, probably mainly of cereals, or to continue to support by tax exemptions and direct subsidies large numbers of high-cost marginal producers. The last solution implies that the growth of French industry should continue to be hampered by, at the best, a slow expansion of labour supply and by the financial burden imposed by the subsidization of agriculture.

Requirements of Labour and Capital

The carrying out of a broad programme of industrial expansion and modernization of agriculture along lines such as those suggested above will make heavy calls on France's resources of labour and capital. Not only will the volume of labour and capital employed have to increase but both factors of production will have to be sufficiently mobile to comply with the needs of the programme.

From the labour side, it might seem, at first sight, that there is full harmony between the two basic proposals of expanding industry and modernizing agriculture. Manpower which becomes redundant in

a more highly mechanized agriculture should be available for the expansion of industry. In fact, however, it is not easy to shift labour from one occupation, or one region, to another; and the problem—as has been shown above—is all the greater in France as a result of the low birth rate of the pre-war years. The number of young people entering the labour market is determined by the number of births fifteen years previously and it will be a few years yet before the supply of young entrants is swelled by the bulge in post-war births.

Not only is there a problem of persuading labour to move at all, but there is also a difficulty in guiding it in the desired direction. The tendency has always been for net internal migration to be towards Paris and a few other prosperous towns. But what is needed is a movement of labour towards the sparsely populated and backward regions in which the essential development of new industries is handicapped by lack of suitable manpower. For, as has been explained above, unless new industries are developed in these regions even the modernization of agriculture will be extraordinarily difficult, if not impossible.

It will obviously be necessary to explore further the possibilities of internal migration within France. In recent years some small-scale projects for the transfer of agricultural manpower from the overcrowded to the under-populated agricultural regions have been carried out with fairly satisfactory results. The main flow has been from Brittany to Gascony. But other regions, apart from Brittany, such as Alsace and Lorraine and the Mediterranean region, suffer from serious overcrowding in agriculture and should be capable of providing manpower both for new local industries and for other more sparsely populated regions.

In order to encourage labour to move to the areas in which new industries are to be established, specific measures will be needed. Experience in other countries has shown that, provided there are jobs for the workers to go to, the difficulties are not insuperable. The sorts of measures required are good advisory services, the subsidizing of transport, the provision of temporary lodgings and, of course, a suitable housing policy.

If, nevertheless, in the process of industrialization a shortage of labour should appear, it would be desirable, rather than to curtail the industrial programme, to open the door to immigration from abroad. This would be in the interest not only of France itself but also of neighbouring countries, such as Italy, which have a large surplus of unutilized

¹ It is often forgotten that such overseas agricultural exporters as Canada, Australia and New Zealand are more highly industrialized than most western European countries. Thus, in spite of their dependence on agricultural exports, only 15 to 20 per cent of their active population is engaged in agriculture.

² That is, world trade except for imports of the United Kingdom from the Commonwealth.

manpower. French immigration policy has traditionally been liberal : in the prosperous 'twenties net immigration into France was no less than 150,000 to 200,000 persons annually. As with internal migration, however, there may be some difficulty in directing foreign immigrants into the appropriate areas. Certainly, many past immigrants, who in recent years have come mainly from North Africa, have tended to follow the same path as internal migrants and to settle in Paris or other prosperous towns.

The problem of labour supply may, however, be easier to solve than the problem of finding sufficient capital. At present, heavy long-term investment in agriculture is envisaged. It has been argued above that it would be better if greater emphasis were placed on industry and less on agriculture. Nevertheless, even if the most costly agricultural projects were abandoned and the equivalent resources were devoted to industry, a programme for expanded industrial development would probably require an appreciable increase in the aggregate volume of capital formation in France. The programme can be considered at two levels. On the one hand, even a moderate programme, unaccompanied by large-scale immigration, would require some increase in investment. A more ambitious programme, however depending on the employment of large numbers of immigrants, would require a very much greater volume of investment. This would be true not only because of the more rapid expansion of industry but also because of the additional social capital required to house and serve the immigrants.¹

Both from the point of view of French interests and from a wider international standpoint, there are strong reasons for the second—more ambitious—programme rather than the first. But it must be recognized that the crucial problem will be how to find the necessary capital. The French propensity to save in pre-war years was certainly not deficient; rather the reverse. But since the second world war, whenever investment has been expanded it has outrun the internal sources of saving, and inflation has resulted. This, in turn, has further discouraged saving. In the last two years, as was mentioned above, conditions have much improved and there is less danger of inflation than previously. Nevertheless, any large expansion in the rate of French investment

¹ From the experience in some countries, however, it seems that it may be possible, with comparatively small investments in transport, to provide at least temporary accommodation in neighbouring villages in which there is already a surplus of housing and other facilities. This has been done on a rather large scale in Slovakia, and in many districts of Switzerland it is usual for industrial workers to live permanently in surrounding villages. See, on the latter point, P. George and J. Tricart: *L'Europe Centrale*, Vol. 2, page 475, Paris, 1954.

will clearly depend for its success on carefully planned measures designed to provide the necessary savings.

Much of previous saving has found its way into hoards or speculative stocks or has disappeared abroad; and even productive investments, because they have in large part been self-financed, have not always been made in the most advantageous way from a national point of view.

If private savings prove insufficient, it may be necessary for the Government to take responsibility for raising supplementary funds by an overhaul of the fiscal system. It is widely recognized in France itself that there is need for a more effective and rational taxation system than exists at present. As already mentioned, farmers and "artisans" are now very largely exempt from taxation; and it is a well-known fact that there is widespread evasion by many other unincorporated businesses. Since evasion is, at present, not equally easy for everybody, even a rational system of taxation would be uneven in its incidence; and a general tightening up of the tax administration is essential. The technical problem of making correct assessments of the earnings of unincorporated businesses has now been partly solved; nevertheless there remains the political and social problem of ensuring enforcement of the existing rules.

It will clearly be necessary not only to secure a sufficient volume of capital to meet the needs of the industrialization programme, but also to watch over its distribution. Private capital will not flow into the backward regions of France without suitable incentives; but incentives must often be supplemented by methods of persuasion and, if necessary, control in order to secure the co-operation of capital—as well as labour—in the national plan.

* * *

The preceding pages have dealt with the four main deficiencies of the economic structure of France : agricultural backwardness, insufficient industrialization, regional unbalance and a weak export structure. All are symptoms of fundamental weakness in the economy. To some degree they interact on one another in a vicious spiral.

Hence, policies for overcoming these deficiencies risk being frustrated unless they are conceived as an integrated whole, in which measures for industrial expansion, agricultural rationalization, regional balance and a strengthened export structure mutually support and give momentum to one another. At the same time, it will be necessary to secure a suitable

flow of labour and capital into the key sectors of the economy.

In recent years, efforts have been made to tackle regional problems in France by promoting the growth of industry outside the Paris region, and, in the field of agriculture, several proposals for land improvement have been under discussion, aimed at increasing production and income in some of the very poor regions. It would seem, however, that the main emphasis of the present policies is on the negative aim of avoiding further concentration of industry in and around Paris. The policies do not appear to be part of an integrated scheme to solve the problem of the under-developed regions of France as a whole. While some attempts are being made to establish industry in Brittany, it seems likely that the main benefits of the decentralization policy will be reaped by the north-east and by certain areas in the Alpine regions, such as the Grenoble district which is now envisaged as the future centre of the French electronic industry.

The essential thing, however, is to work out a major development plan for the vast backward region of western France. The success of such a plan would depend on striking an appropriate balance between industrial and agricultural development. It would be necessary to decide what industrial centres should be created and what kind of production pattern should be aimed at in different parts of the region.

If the task of industrializing western France were taken up, it would in itself tend to overcome the bias in favour of agriculture which has been characteristic of previous regional policies. So long as shortage of food was the chief danger it was natural to pay special attention to agricultural expansion. In the future, however, industry is likely to prove the more serious bottleneck. The products of industry will be needed on the home market, for the development of the overseas members of the French Union and as the basis of a general expansion of French exports.

ETUDE GENERALE
DE LA SITUATION ECONOMIQUE
DE L'EUROPE OCCIDENTALE
PENDANT LE PREMIER TRIMESTRE DE 1954 ⁺
(estratto dal *Bulletin Economique pour l'Europe*,
Vol. 6, n. 2, Ginevra, luglio 1954)

La production industrielle en Europe occidentale

L'influence de l'évolution économique mondiale
(Faiblesse des répercussions de la récession américaine - Les prix des matières premières)

Le commerce de l'Europe occidentale
(Le commerce selon les régions - Le commerce intra-européen)

Politiques intérieures des Pays d'Europe occidentale
(Le marché monétaire - Les budgets des Etats - Politique des salaires)

⁺ essendo esaurito l'originale, si troverà
qui la traduzione inglese

REVIEW OF THE ECONOMIC SITUATION IN EUROPE DURING THE FIRST QUARTER OF 1954

The upward trend in industrial production which had re-established itself in most western European countries during the course of 1953 persisted during the first quarter of 1954. In so far as the movements of the engineering and textile industries can be taken as indicative of developments generally in the two sectors, the growth of production appears to have been common to both capital and consumer goods. There was, however, continued weakness in the markets for both coal and steel in Continental western Europe, although there has been some revival in the demand for steel in more recent months.

Neither the production nor the foreign exchange positions of western European countries have in fact suffered to any marked degree so far from the effects of the recession in the United States. Some part of the explanation for this, generally unexpected, insensitivity of the European economy is undoubtedly to be found in the relative stability of United States domestic prices and of world primary product prices in face of the decline in activity. This has helped to keep up the world's dollar earnings and the purchasing power of primary producing countries ; and western

Europe's exports to overseas countries other than the United States and Canada were, in fact, substantially higher in the first quarter of this year than they had been a year earlier.

Moreover, the relatively comfortable dollar position which Europe has maintained has meant that the Governments have not generally had to take account of the need to limit dollar expenditure in deciding their policies with regard to domestic demand. In many western European countries domestic policies, as evidenced by budgets and monetary developments, are at present moderately expansionary.

In eastern European countries and the Soviet Union, the reflection of the decisions to give some greater benefits to consumers is to be seen in the budgets and in such data as are available on the development of consumer purchasing power. There is, so far, little evidence available on the speed with which supplies of consumer goods to meet this higher demand are increasing, but it is clear that relatively quick results from the new agricultural policies will be needed and are assumed in the plans of the Governments.

1. INDUSTRIAL PRODUCTION IN WESTERN EUROPE

The upward trend in industrial production, which re-established itself in most western European countries in the middle of 1953, and which continued in the last quarter of the year, was maintained, and in some countries seems even to have become more pronounced, in the first quarter of 1954. The combined index of industrial production for western Europe as a whole was some 2 per cent lower than in the last quarter of 1953. This decline was, if anything, smaller than could have been expected to result from normal seasonal factors.

It can be seen in Table 1 that in only one country, Yugoslavia, was the decline in output clearly greater than the normal seasonal fall, and here the explanation is to be found in the exceptionally bad weather in the first months of the year, when heavy snowfalls in Slovenia and Bosnia interrupted the flow of raw materials to many factories and caused damage to

electric transmission lines. Norway, by contrast, was favoured by natural factors ; the particularly large increase in industrial output reflects, amongst other things, the large winter herring catch, which raised the production of fish oil and fish meal to record levels.

The favourable turn in world markets for pulp and paper products has led to a marked expansion of these industries throughout Europe. Finland, Norway and Sweden have, of course, benefited most ; in all three countries new capacity has been installed since the boom of 1950 to 1951, and production has already regained the record levels of that time.

The marked long-run trend of expansion in the chemical industries—stemming from technical innovation within the industries and from the growing demand for fertilizers—can be observed in virtually all western European countries. In Austria, Belgium

Table 1
PERCENTAGE CHANGES
IN INDUSTRIAL PRODUCTION
(*Excluding building*)

Country	Change from fourth quarter 1953 to first quarter 1954		Change from first quarter 1953 to first quarter 1954
	Unadjusted for seasonal fluctuations	Roughly adjusted for seasonal fluctuations	
Austria	- 9	negligible	+ 8
Belgium	- 1	negligible	+ 5
Luxembourg	+ 2	rise	-10
Denmark	- 2	negligible	+ 2
Finland	- 4	negligible	+12
France	+ 2	rise	+ 4
Western Germany	- 6	negligible	+10
Greece	- 1	rise	+36
Italy	- 4	rise	+12
Netherlands	- 3	rise	+ 8
Norway	+ 8	rise	+ 8
Sweden	- 3	negligible	+ 5
United Kingdom	+ 1	negligible	+ 7
Yugoslavia	-20	fall	+ 9

Source : Appendix Table I.

and France, the increase is largely in fertilizer production ; in Italy, in plastics. Oil-refining continues to expand.

Production of motor vehicles has recently gathered new momentum and is, indeed, one of the leading elements in the present upturn in western European industrial production. In the first quarter of 1954 the output of passenger cars was in western Germany 60 per cent, and in the United Kingdom and Italy 40 per cent, higher than a year before. In France, by contrast, the number of cars produced increased by only 13 per cent. But this may have been in part the result of the rise in production of commercial vehicles, which was greater in France than in the other three producing countries. The pressure of home demand for cars is high in France too, and there are long waiting lists for cars in both France and Italy. In western Germany, almost one-half of the output of cars continued to be exported ; in the United Kingdom the share of exports has recently been declining, and, for the first time since 1947, the home market is now taking more than half of total production ; in Italy, exports still amounted to less than 20 per cent of production. Motor-cycle production continued to expand more rapidly than

any other branch of the motor industry. With the development of lighter types of motor-cycle, this means of transport is coming within the reach of many workers.¹ In France, 90,000 motor-cycles were produced in the single month of April.

For metal-using industries as a group, the upward trend is less marked. Production continued to rise in Greece, western Germany, Italy and the Netherlands, and has recently started to grow in Denmark, France and the United Kingdom, but the engineering industries in Austria, Belgium and Sweden remained rather depressed. Broadly speaking, the development of activity in the metal-using industries and the textile industries is now roughly parallel, in contrast with 1951, when textile production was losing ground, and with the latter part of 1952, when textile activity began to recover and the engineering industries to weaken. This alternation of phases is brought out by Chart 1. The chart suggests that, if anything, the tide is now turning again in favour of the metal-using industries. It is already evident that the rapid gains in the Belgian textile industry during recent months were only temporary and represent, therefore, no significant exception to the general picture.

Coal and steel production rose in the United Kingdom, in contrast to the stability or declines in most countries of the Coal and Steel Community. Total output of crude steel in the countries of the Community in the first quarter of 1954 was 6 per cent lower than a year earlier. The scanty data available suggest that the decline is largely to be explained by a speculative postponement of purchases by steel consumers. However, there has been some improvement since then in France, the Saar, western Germany, Belgium and Luxembourg, and the information available on new orders points to a revival of sales. In the Netherlands and Italy, where new capacity has been coming into operation, output has been, and still is, expanding.

Total production of hard coal in the countries of the Community was higher in the first quarter of 1954 than in the corresponding quarter of 1953, but sales have tended to stagnate, and the accumulation of stocks at the pit-heads has continued to cause some concern. At the end of March, these stocks amounted to 3.5 million tons, or 40 per cent more than one year earlier. The failure of sales to increase in proportion to the increase in industrial production may be partly explained by the relatively mild winter and the decline in steel production. An additional reason may perhaps be that consumers have been cutting down their stocks. The prices ruling within the Community are

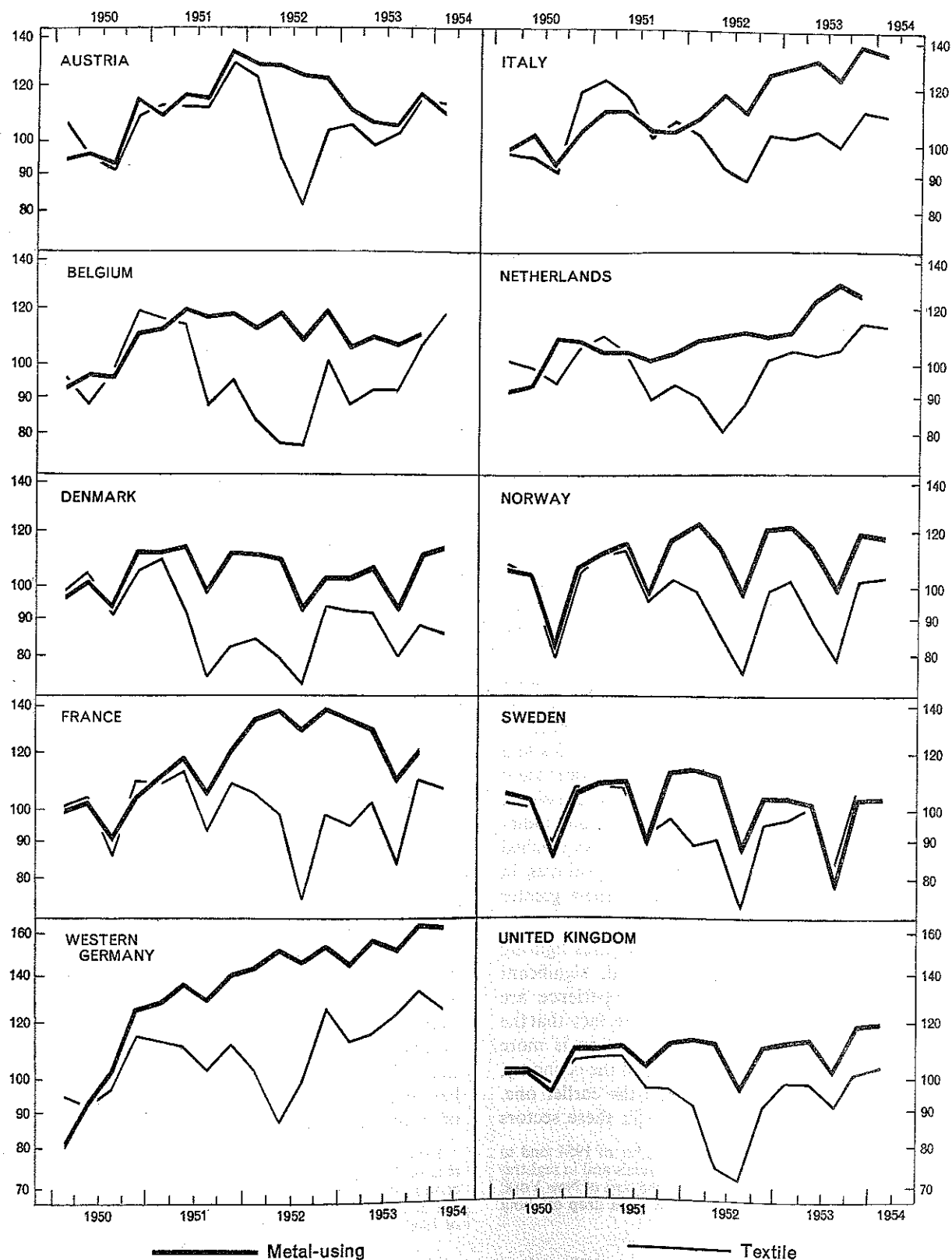
¹ This is not without importance for the mobility of labour—for instance, in Italy and France.

Chart 1

CHANGES IN PRODUCTION IN METAL-USING AND TEXTILE INDUSTRIES BETWEEN 1950 AND 1954

Index numbers 1950 = 100

Semi-logarithmic scale



Sources : Tables IV and VI. For France, the index numbers for metal-using industries are those published by the I.N.S.E.E. and differ from those shown in Table IV.

felt to be rather high, the more so since, with lower freight rates, American coal has become competitive in European markets. It is likely, therefore, that coal consumers have postponed their purchases in ex-

pectation of a price reduction. Coal prices within the Community were in fact reduced somewhat in the spring, but this does not seem, so far, to have reversed the bearish attitude of coal consumers.

2. THE IMPACT OF WORLD ECONOMIC EVENTS

The Limited Effects of the American Recession

The fairly satisfactory performance of western European economies is in some contrast to the widespread expectation of unfavourable repercussions of the American recession. Fears were based on the experience of previous declines of activity in the United States, including that of 1949, which had added to the balance-of-payments difficulties of European countries and helped to bring on the currency devaluations of that year. At that time a fall of 8 per cent in industrial production in the United States between the third quarter of 1948 and the third quarter of 1949 was accompanied by a decline of 7 per cent in the volume and of 14 per cent in the value of its imports.

The figures for the first quarter of 1954 show both the industrial production and the volume of imports of the United States to be some 8 per cent below the levels of the first quarter of 1953,¹ or about the same change in both as in the 1949 recession. In contrast to the development at that time, however, the recent fall in the value of United States imports has been no greater than that in the volume, and it is one of the unusual features of the present recession that it has had no significant effect on the general level of either domestic or import prices in the United States. As further discussed below, this over-all stability is compounded of price falls for some commodities and of price increases for others, but in general prices seem to have been much firmer than in previous recessions. The fact that, before the recession started, commodity prices had already fallen back from the peaks reached some months after the outbreak of hostilities in Korea may have something to do with their greater strength at present.

When the data for individual commodities figuring in United States imports are examined, significant differences compared with the 1949 experience are also seen. These result partly from the fact that the present decline in United States production is more heavily concentrated in certain sectors of the economy, mainly engineering and textiles, than the earlier one. The changes in domestic production in these sectors

¹ The statistics for imports in the first quarter of 1954 tend to exaggerate the decline, owing to delays in arrivals and in registrations, connected with the dockers' strike at the port of New York. These factors may have accounted for an extra drop of about 2 per cent in reported imports.

Table 2
PERCENTAGE CHANGES IN UNITED STATES
PRODUCTION AND IMPORTS

	From first quarter 1953 to first quarter 1954	
	Volume of production	Value of imports
Metals and manufactures . .	-16 ^a	-20
Transportation equipment ^b .	-16	-25
Machinery	-14	-21
Textiles	-12 ^c	-33 ^d
Rubber	-17 ^e	-44 ^f
All other sectors	- 2	+ 2
TOTAL . . .	- 8	- 8

Sources: *Survey of Current Business*, United States Department of Commerce; *Federal Reserve Bulletin*, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, December 1953; and United States trade statistics.

^a Primary metals and fabricated metal products.

^b Excluding aircraft.

^c Textiles and apparel.

^d Fibres and manufactures.

^e Rubber products.

^f Crude rubber.

and in the value of the related groups of imports are shown in Table 2. In 1953/54, all these groups experienced percentage declines in value more than twice as great as that in total imports, and, as may be seen from Table 3, played a more prominent part in the decline of imports than in 1949. The tables give only a partial description, however, since, in the absence of volume indices for these particular groups, they show only the value figures for the imports. In fact, although the declines in value of these groups were generally similar to those experienced in 1949,² the declines in their volumes were clearly much greater, account being taken of differences in price movements. Besides the concentration of the declines in domestic production in certain sectors, another important factor explaining the larger decline in volume in these groups has been the reduction in Government purchases of strategic materials for stockpiling. For certain

² The decline in the metals group shown in Table 3 for the 1949 recession tends to understate the real one, since imports of metals continued to increase after the third quarter of 1948, falling sharply, and relatively late, in the second and third quarters of 1949.

Table 3

UNITED STATES IMPORTS BY MAIN COMMODITY GROUPS

Millions of current dollars, f.o.b.

Commodity group	1953			1954	1948	1949	Percentage change	
	First quarter	Second quarter	Third quarter	Fourth quarter	First quarter	Third quarter	First quarter 1953 to first quarter 1954	Third quarter 1948 to third quarter 1949
Crude and manufactured foodstuffs and beverages	842	822	809	818	915	482	+ 9	+ 1
Textile fibres and manufactures	268	242	218	199	180	157	-33	-34
Wood and wood products, excluding paper	61	70	72	64	50	30	-18	-42
Paper and paper manufactures	223	237	234	239	222	155	0	-19
Rubber, crude	99	94	76	65	55	50	-44	-37
Other animal and vegetable products, inedible	170	179	166	149	145	154	-15	-24
Non-metallic minerals	285	282	287	307	300	169	+ 5	- 2
Metals and manufactures	518	591	540	448	413	193	-20	- 8
Machinery and vehicles	102	98	74	79	85	28	-17	-26
Chemicals	78	87	64	63	72	22	- 8	-19
Miscellaneous	108	111	116	125	98	61	- 9	-13
TOTAL IMPORTS	2 754	2 813	2 656	2 556	2 535	1 754	- 8	-14

Sources: Quarterly Summary of Foreign Commerce of the United States; Trade by Commodity (FT. 930); and United States Imports of Merchandise for Consumption (FT. 120), United States Department of Commerce.

Table 4

UNITED STATES IMPORTS BY AREAS OF ORIGIN

Millions of current dollars, f.o.b.

Area of origin	1953			1954	1948	1949	Percentage change	
	First quarter	Second quarter	Third quarter	Fourth quarter	First quarter	Third quarter	First quarter 1953 to first quarter 1954	Third quarter 1948 to third quarter 1949
Western Europe	552	581	580	564	462	200	-16	-24
Canada and Newfoundland	580	645	607	623	539	346	- 7	-17
Latin American Republics	946	872	845	757	917	534	- 3	- 1
Overseas sterling area	303	306	247	248	256	191	-16	-27
Affiliated overseas areas (excluding sterling area)	96	96	88	120	137	46	+43	-10
Other overseas countries ^a	277	313	289	244	224	184	-19	-17
TOTAL WORLD	2 754	2 813	2 656	2 556	2 535	1 754	- 8	-14

Source: See Appendix Table XXIX.

^a Including eastern Europe and the U.S.S.R. Eastern Germany is included in "Western Europe".

items, such as rubber and tin, the different behaviour of private holders of stocks has had a compensating effect, but available evidence does not suffice to show whether or not this factor operated for many other commodities on a significant scale.

Fluctuations in United States import demand could be expected to affect the European economy in two ways, directly and through the effect on the rest of the world outside the United States. As far as the direct effects are concerned, the impact on European production as a whole has been small, since exports to the United States account for no more than 3 to 4 per cent of industrial production in western Europe, though certain countries, especially Belgium and Switzerland, and certain sectors have been more seriously affected. Nor did the falling-off of earnings from exports to the United States create immediate difficulties through a deterioration of the dollar balance of payments of European countries. There were several reasons for this, apart from the already-mentioned fact that the impact on these earnings was softened by the relative stability of prices. For one thing, dollar earnings of European countries from United States offshore orders and other military expenditure abroad have continued at a high level.¹ Secondly, countries in Europe and elsewhere have reduced their imports from the United States, apparently not so much by a tightening of restrictions as in 1949, but rather because of a concomitant increase in supplies available from other sources. Thirdly, private capital has not been an aggravating factor, as it was on a vast scale in 1949 when uncertainty about European currencies deepened, but on this occasion has tended to move out from the United States and thus to serve as a compensating influence.

The indirect effects of the United States recession via third countries are more difficult to gauge, and in any case would not be expected to come into operation immediately. The only obvious effect of this kind has been a fall in European exports to Canada, whose economy, like that of certain Latin American countries, is closely linked to that of the United States, 50 per cent of Canadian exports going to that country. In the rest of the world, the renewed upward trend of the European economy, together with the maintenance

of European purchases of raw materials, has itself helped to generate the purchasing power needed for Europe's exports.

In considering the effects of the American recession on European and other countries and the relative strength shown by their currencies against the dollar, it is also relevant to note that countries other than the United States had previously been running a significant surplus in their accounts with that country, including receipts from military expenditure and economic aid. This meant not only that their reserve position had been strengthening, but also that there was considerable room for a decline in their net dollar receipts before having to call on their accumulated reserves. In fact, through their transactions with the United States, other countries continued to add to their gold and dollar reserves at an annual rate of about \$2 billion during the first quarter of this year compared with an annual rate of nearly \$2½ billion in the first half of 1953.

All things considered, including the prospect of some further increase in United States military expenditure abroad, other countries might well continue to add to their reserves, even if there should be a renewed weakening tendency in the United States economy; but only on the condition that such a deterioration did not seriously disturb the relative stability of world commodity prices. Even under the latter safeguarding assumption, the direct income effects on some of the primary producing countries could be serious, as they already have been in certain cases. But other more developed countries would, under the conditions stated, be less subject to balance-of-payments limitations in carrying out counter-cyclical policies designed to maintain employment and incomes. Indeed, perhaps the chief conclusion suggested by experience so far is that there can be very great advantages for the United States itself if the dollar position is such as to permit production to rise in other countries, with consequent stabilizing effects on world prices and incomes, at times when the American economy is threatened by recessionist tendencies. Attention needs to be given to the question whether conditions over the longer run are likely to be such as to resemble, in their aggregate effects, the particular combination of circumstances which have made for relative dollar ease at present.

Prices of Primary Products

Though the striking firmness of commodity prices in the period under review is closely related to the limited effects of the United States recession on the European economy, price movements have also been influenced by several special factors.

¹ Appendix Table XXIII does not show separately military expenditure abroad, which is included under the item "Services (net)". Such expenditure—covering goods and services purchased by the United States armed forces for their own use abroad and for transfer to other countries—has recently developed as follows:

	Western Europe and affiliated areas	All other countries	Total world
	(Millions of dollars)		
1953—First quarter . . .	255	292	547
Fourth quarter . . .	387	313	700
1954—First quarter . . .	372	246	618

Briefly, the movements of the different classes of commodity have been as follows : metals were cheaper in March of this year than a year before, but were dearer than in December and were continuing to mount ; in foodstuffs, the violent increases in cocoa, coffee¹ and tea prices outweighed the weaknesses in wheat and edible oils ; textile fibres were only slightly dearer than a year earlier, in spite of a sharp rise in prices of cotton early in 1954 ; rubber prices were recovering, but were still below the level of March 1953, and timber prices were about the same as a year earlier. In most cases, the March prices represented a recovery after a general decline during the first nine months of 1953.

Some of these recent upward movements appear to reflect the facts that there was no very great accumulation of stocks by consumers in 1953 and that current consumption forecasts for many commodities are high. For some commodities, and particularly the

¹ The rise in coffee prices has also played an important part in reducing the effects of the United States recession on total imports. Although the peak coffee prices were not reflected in the United States import unit-value index for the first quarter, the rise in import prices alone meant an increase of \$33 million in the value of coffee imports between the first quarters of 1953 and 1954, while the volume imported also increased.

3. TRADE OF WESTERN EUROPE

In the first quarter of 1954, the volume of western Europe's exports was somewhat lower than the exceptionally high level reached in the previous quarter. At the same time, imports were rather constant, and even increased for some countries ; and the result, in the absence of a general continuation of the improvement in the terms of trade, was some deterioration of trade balances by comparison with the preceding quarter.²

The declines in exports were, however, no greater than could be expected from the ordinary seasonal movement. It can be seen from the first two columns of Table 5 that the volume of exports continued, as in the two preceding quarters, to show an annual rate of increase which varied between 10 and 15 per cent in the United Kingdom, France and Italy, and was as high as 25 to 30 per cent in western Germany, Austria and the Netherlands. In the latter country, however, imports also continued at a high level, because of the need to replenish stocks of materials, and its trade deficit was higher than in the preceding quarters. In Norway, Sweden and Finland, the rate of increase of exports was more modest, as in the preceding quarters, though for these countries the figures

² See the last column of Table 5.

beverages mentioned above, an increased world demand has coincided with a decline in production due to unfavourable natural conditions. In other cases prices were kept firm by the action of major sellers in reducing output or market supplies, as in the case of the Chilean copper producers, the major Wheat Agreement exporters, and the United States for cotton and other agricultural products.

Speculative factors have also been at work. The uncertainties of the Asian political situation must have influenced the recoveries in tin and rubber, and the announcement of renewed stockpiling by the United States Government may also have had an effect, at least until it became clear that the new programme would benefit domestic rather than overseas producers and would be spread over a considerable period of time.

The increase in the income of primary producing countries resulting from these upward movements can be regarded as beneficial from the point of view of the European economy, since the improvement in its terms of trade had almost reached the point at which adverse effects on the volume of exports to overseas markets could be feared.

for the first quarter of a year are of limited significance owing to heavy and somewhat irregular seasonal fluctuations in export shipments. Only in Switzerland was there a decline in exports, whether the comparison is with the immediately preceding quarters or with those of a year earlier, this country being, together with Belgium, more affected than most countries by the decline in United States imports. The seasonal drop in Turkish tobacco exports was more marked than usual, but wheat exports were fairly well maintained. Turkish imports, particularly of machinery, were also lower than in the preceding quarter. It seems that the import restrictions imposed in the middle of 1953 have now taken fuller effect.

Western Germany's export trade continued to be particularly buoyant, and a new record was set in the month of March.³ However, payments difficulties of the kind experienced in trade with Brazil last year now began to emerge in trade with Turkey, and are likely to have checked the increase in exports to that country subsequently.⁴

³ The published figure for December 1953 was slightly higher, but this includes a large annual statistical adjustment.

⁴ In May 1954, an agreement was reached for settlement of the arrears in payments by Turkey to western Germany.

Table 5
CHANGES IN VOLUME, UNIT VALUE, VALUE AND BALANCE OF TRADE
OF WESTERN EUROPEAN COUNTRIES

Index numbers and millions of current dollars

Country	Year and quarter	Volume				Unit value			Current value		Trade balance (millions of dollars) f.o.b.	
		Corresponding quarter of previous year=100		Preceding quarter = 100								
				Imports	Exports	Imports	Exports	Imports	Exports	Terms of trade ^a		Imports
United Kingdom .	1953-III	120	113	96	101	99	101	99	95	101	-299	
	IV	115	111	102	109	99	99	98	101	109	-155	
	1954- I	107	110	99	98	98	100	100	99	97	-179	
France	1953-III	104	102	87	84	101	98	103	89	82	- 2	
	IV	103	110	107	130	98	97	100	104	127	+190	
	1954- I	103	113	110	98	102	99	102	111	97	+ 57	
Netherlands . . .	1953-III	127	120	106	120	98	88	111	105	107	- 26	
	IV	129	131	113	109	97	101	96	109	110	- 21	
	1954- I	127	126	104	96	98	101	96	101	97	- 39	
Belgium-Luxembourg	1953-III	107	111	104	98	99	99	100	103	97	- 12	
	IV	99	109	107	109	97	98	99	106	110	+ 11	
	1954- I	129	125	115	109	100	97	103	97	89	- 34	
Switzerland	1953-III	111	115	100	105	98	100	98	98	104	+ 31	
	IV	115	103	111	108	100	100	100	114	111	+ 28	
	1954- I	114	98	94	85	101	102	99	92	85	+ 3	
Italy	1953-III	104	123	90	108	98	96	104	89	102	-144	
	IV	119	121	116	109	96	98	90	113	119	-142	
	1954- I	..	..	..	..	..	..	..	104	91	-198	
Turkey	1953-III	92	115	103	67	106	104	99	107	70	- 57	
	IV	107	107	121	187	93	104	99	112	177	- 19	
	1954- I	103	104	74	87	112	100	112	75	73	- 17	
Denmark	1953-III	122	105	111	102	98	98	100	109	100	- 24	
	IV	116	120	110	115	98	103	96	109	118	- 7	
	1954- I	..	..	..	..	..	..	..	96	91	- 19	
Sweden	1953-III	98	120	95	108	98	98	100	93	106	+ 44	
	IV	110	106	120	110	99	99	99	118	110	+ 18	
	1954- I	113	107	94	76	101	101	101	95	77	- 60	
Norway	1953-III	108	112	90	106	95	99	96	88	105	- 59	
	IV	107	104	124	110	103	99	103	126	108	- 97	
	1954- I	104	111	98	102	97	101	97	97	101	- 88	
Finland	1953-III	74	102	90	114	100	111	90	90	125	+ 51	
	IV	106	93	114	104	96	90	106	112	99	+ 35	
	1954- I	110	108	87	73	105	91	116	97	69	- 12	
Western Germany .	1953-III	117	116	104	103	98	98	99	102	101	+238	
	IV	107	127	118	121	98	99	99	116	120	+318	
	1954- I	119	130	93	91	99	99	99	92	91	+280	
Austria ^b	1953-III	87	149	84	116	102	102	100	80	110	+ 30	
	IV	113	127	121	111	100	97	103	122	107	+ 15	
	1954- I	110	129	100	97	98	96	102	98	92	+ 7	

Sources: Calculated from Appendix Tables XXV, XXVII and XXIX.

^a Ratio of import unit value index to export unit value index. An increase in the index indicates a deterioration in the terms of trade.

^b Unit value indices are given in terms of dollars.

The recent movements in the terms of trade, and in import and export prices separately, were all small. There seems to have been some slight improvement, but this is unlikely to have been maintained after the first quarter, when the rise in prices of several raw materials began to affect the unit values of imports arriving.

Trade by Regions

The distribution of western European exports by main destinations can be seen in Table 6, where comparison with the quarterly averages of each of the two preceding half-years enables the recent trend in exports to be seen, undisturbed by seasonal fluctuations.¹

Changes in the distribution of western Europe's exports were, on the whole, small. The main change was a decline in exports to the United States and Canada, balanced by a corresponding increase in exports to other overseas areas. This change can be seen in the export figures of most countries individually, although western Germany did better than other countries in both areas. The gains in European exports were particularly marked in the sterling area and in Latin America.

It can also be seen from the table that United States exports to overseas countries declined—even apart from the especially marked drop in exports to Canada. The share of western Europe in total imports into what is, roughly, the less developed primary producing part of the world has increased—particularly that of western Germany. This is brought out in the following figures for exports to overseas countries outside the United States and Canada :

	First half 1953	Second half 1953	First quarter 1954
(Millions of current dollars; quarterly rates)			
Exports from			
Western Europe ^a	2 245	2 463	2 567
United States	1 396	1 464	1 354
Total	3 641	3 927	3 921
Share of western Europe ^a			
(per cent)	61.6	62.7	65.5
Share of western Germany			
(per cent)	6.5	8.2	8.4

^a Excluding Finland and Sweden.

Intra-European Trade

The high level of trade within western Europe which was noted in the previous *Bulletin* was fully

¹ Only the third and fourth quarters show marked and compensating seasonal deviations. Hence the first quarter can be compared with the average or either half of the year. Sweden and Finland are exceptional in this respect, because of climatic factors and the high proportion of primary products in their exports. For this reason they are excluded from Table 6.

maintained in the first quarter of 1954, and its distribution underwent no major changes. Among the few movements worth mentioning were an increase in French trade with a number of western European countries, almost equally large for exports and for imports, and a decline in Belgian exports, falling mainly on steel deliveries to western Germany and Italy, and on textiles. Finally, western German imports from the Scandinavian countries declined further from an already remarkably low level.

The quarter brought little easing in the problems of the European Payments Union, save that the Belgian surplus and the debtor position of the United Kingdom were both reduced slightly. The major bulge in what was designed as a revolving system is still the German surplus. In the single year ending 30 May 1954, it increased by \$539 million—i.e., by more than the whole amount originally established as the German quota. The corresponding increase in the deficits of other countries is not so highly concentrated, but, nevertheless, out of the fourteen member countries with an effective quota,² four have exceeded the quota as creditors and three as debtors, and one more is in the last *tranche* before reaching it.

This polarization of member countries into extreme debtors and extreme creditors, with no prospect of a drastic reversal of the trend, meant that at the talks held recently to consider the renewal of the agreement, there was a more than usually wide divergence of views. In the end, the agreement was renewed, on the understanding that a large part of the outstanding debts would be paid in gold, or funded and repaid in instalments. This entailed a series of bilateral negotiations,³ which are likely to end in the repayment, over a period of years, of more than three-quarters of the debts outstanding to the Union. In addition, a further amount will be made available out of the Union's convertible assets for payment to creditor countries. In return, these countries will extend further credits to the Union, while the debtors, notably Italy, will have their credit facilities increased. All future balances will be settled half in gold and half in credit.

The declared intentions of certain countries to restore some form of convertibility also cast a shadow over talks about the future of the Union, which must either break up or change radically in form if convertibility comes. The possible form and consequences of such moves were left for later discussion.

² The debtor quota of Greece is frozen at zero.

³ Negotiations are in progress for repayment of the whole of the Italian debt, more than 80 per cent of the United Kingdom's and more than 70 per cent of the French one.

Table 6
EXPORTS OF WESTERN EUROPEAN COUNTRIES AND THE UNITED STATES TO MAJOR TRADING AREAS
Millions of current dollars, f.o.b.; quarterly rates

Area of destination	United Kingdom ^a			Western Germany			Other western European countries ^b (excluding Finland and Sweden)			Total western Europe (excluding Finland and Sweden)			United States ^c		
	1953 First half	1953 Second half	1954 First quarter	1953 First half	1953 Second half	1954 First quarter	1953 First half	1953 Second half	1954 First quarter	1953 First half	1953 Second half	1954 First quarter	1953 First half	1953 Second half	1954 First quarter
United States and Canada	226	217	189	79	85	74	342	351	286	647	653	549	783	688	636
Other dollar area	40	43	44	34	46	48	87	84	92	161	173	184	651	659	609
Non-dollar Latin America	33	42	44	58	80	74	89	123	141	180	245	259	153	169	144
Affiliated overseas areas (including sterling area)	791	858	880	83	113	109	686	698	749	1 560	1 669	1 738	284	286	245
Other overseas countries	89	99	95	62	82	98	193	195	193	344	376	386	308	350	356
Total overseas countries	1 179	1 259	1 252	316	406	403	1 397	1 451	1 461	2 892	3 116	3 116	2 179	2 152	1 990
Western Europe ^d	558	571	602	682	769	754	2 019	2 090	2 098	3 259	3 430	3 454	715	693	676
Eastern Europe (including U.S.S.R.)	8	13	18	12	15	17	80	110	115	100	138	150	—	—	1
TOTAL WORLD	1 745	1 843	1 872	1 010	1 190	1 174	3 496	3 651	3 674	6 251	6 684	6 720	2 894	2 845	2 667

Sources: See Table XXIX.

^a Excluding re-exports.

^b Austria, Belgium-Luxembourg, Denmark, France, Greece, Iceland, Ireland, Italy, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Switzerland and Turkey. Non-monetary gold is excluded from the French figures.

^c Excluding special categories. ^d Including eastern Germany.

Some further minor movements towards convertibility were made during recent months. The simplification of exchange controls and the reopening of commodity markets advanced further. The United Kingdom has extended the scope of transferable sterling to cover almost all the non-dollar, non-

sterling area countries and has reopened the London gold market with great success, while to the list of commodity markets reopened have been added the Liverpool cotton futures market and the Amsterdam cocoa market. It was also announced that the Le Havre coffee market would reopen on 1 July.

4. INTERNAL POLICIES IN WESTERN EUROPE

Money Markets

As a result of the developments described in the preceding section, western Germany, the Netherlands, Switzerland and the United Kingdom continued to show very substantial surpluses in their balances of payments on current account. The balance of Austria is also persistently favourable, and that of France has been recovering since the end of 1953. On the other hand, the balance of Norway continues to be unfavourable, and that of Denmark has of late deteriorated.

In certain cases, the strengthening of currencies as a result of favourable balances has in its turn contributed to attract capital funds from abroad, thereby giving rise to a cumulative process in the growth of foreign reserves. There seems to have been a substantial inflow of short-term funds, especially into the United Kingdom and western Germany,¹ and a repatriation of capital into France. These movements are not surprising. The growing evidence of the strength of currencies and the more liberal foreign exchange policy in those countries with favourable balances and increasing reserves are likely to have lessened the fears which have previously affected the flow of international capital. The movement of the latter is likely, therefore, to have become again more responsive to differences in short-term interest rates, which remain very considerable as between, say, western Germany and the United States. In addition, foreigners have needed to move capital to European countries, and especially to the United Kingdom, to build

¹ Intra-European transfers of funds are difficult to trace statistically, except for E.P.U. balances. The following figures on the movement of American funds in and out of European countries may at least provide an indication of recent trends.

Changes in United States Short-term Claims on European Countries (Millions of dollars)

	First half 1953	Second half 1953	January-February 1954
Total Europe . . .	-49.2	+72.9	+ 5.3
of which :			
United Kingdom .	- 1.6	+41.8	-10.6
Germany	+ 4.1	- 0.4	+13.1

Sources : *United States Treasury Bulletin* and *Federal Reserve Bulletin*.

up working balances for operations in the newly restored gold and commodity markets.

The combined effect on reserves of foreign exchange of current balances and capital movements can be seen in Table 7. The relative position of individual countries roughly corresponds to their position as concerns their balances of payments on current account. Only in Switzerland is the increase in reserves much less than would correspond to its favourable current balance, owing to the large-scale foreign lending by this country. These increases in reserves help to explain the principal event in monetary policy in recent months—the new lowering of bank rates in the United Kingdom, western Germany and Austria.

Table 7
CHANGES IN NET FOREIGN EXCHANGE
POSITION OF SELECTED COUNTRIES
Quarterly rates in millions of dollars

Country	1952		1953		1954
	First half	Second half	First half	Second half	First quarter
Austria	—	+ 38	+ 17	+ 65	+ 20
Belgium	+ 59	- 48	- 29	+ 35	+ 3
Denmark	+ 1	+ 22	—	—	- 6
Finland	- 22	- 19	+ 3	+ 17	+ 13
France	-124	+ 28	- 31	+ 14	+ 95
Western Germany	+222	+167	+187	+236	+208
Italy	- 27	- 20	- 57	+ 29	- 10
Netherlands . .	+ 65	+116	+ 75	+ 41	+ 32
Norway	+ 16	—	- 14	- 18	- 3
Sweden	+ 10	+ 2	- 16	+ 49	- 43
Switzerland . .	+ 23	+ 41	+ 37	+ 14	—
United Kingdom ^a	-411	+ 92	+302	+ 64	+ 86

Sources : *International Financial Statistics*, International Monetary Fund, June 1954; and national statistics.

NOTE—Data are not available on a uniform basis for all the countries listed; in some cases, the foreign exchange assets of commercial banks and/or the foreign exchange liabilities of the banking system are excluded. For details, see "Notes to the Statistics".

^a Official gold and dollar holdings less liabilities to E.P.U.

Table 8
CHANGES IN MONEY SUPPLY IN 1953

	Resulting from			Total change as a percentage of the money supply at the end of 1952
	Foreign exchange trans- actions	Other causes	Total	
France (billion francs) . .	- 11	+482	+ 471	+11
Western Germany (million DM) . . .	+3 484	-758	+2 726	+13
Italy (billion lire)	- 29	+397	+ 368	+11
Netherlands (million guilders) . .	+1 069	-574	+ 495	+ 6
Sweden (million kronor) . .	+ 340	-126	+ 214	+ 3

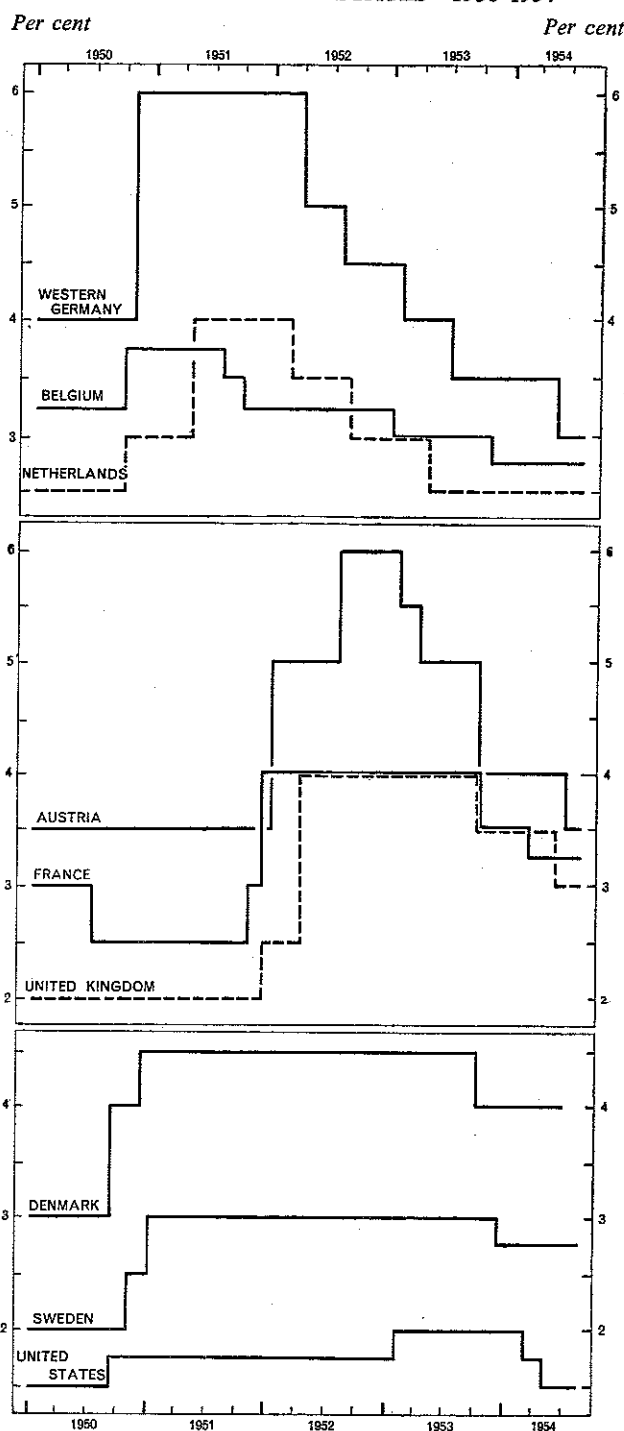
Sources: 24th Annual Report of the Bank for International Settlements, Basle, 1954, and International Financial Statistics, International Monetary Fund.

Table 8 provides some indication of the automatic pressure that may have been exerted on market rates through increases in the money supply resulting from the inflow of foreign exchange. This inflow appears to have exerted a spectacular influence on the money supply in western Germany and the Netherlands during the last year and a very considerable influence in Sweden, though in the two latter countries the effect was largely neutralized by counteracting forces. Money market rates can, of course, always be insulated from such influences if the authorities wish, and the fact that they have not been implies that the authorities were at least not averse to a reduction in the price of credit. One additional motive for the cut in bank rate in the United Kingdom may have been to check any excessive inflow of short-term foreign funds.

Bank rates in Austria and western Germany, as well as in Belgium and the Netherlands, have gradually returned to, or even sunk below, the levels prevailing before the outbreak of the Korean war. In the United Kingdom, France and Sweden, the movement has not yet gone quite so far. These movements are illustrated in Chart 2. In Denmark, the downward adjustment made in 1953 was recently reversed because of the deterioration, possibly temporary, of the foreign balance. The new move, which does not appear in the chart, brings up the re-discount rate to 5 per cent, and it was accompanied by a declaration by the central bank of its willingness to sell bonds

at much reduced prices. In Norway, the bank rate has been kept constant at 2.5 per cent since 1946, but recently the direct credit controls were strengthened.

Chart 2
OFFICIAL RE-DISCOUNT RATES
IN EIGHT EUROPEAN COUNTRIES
AND THE UNITED STATES—1950-1954



Source: International Financial Statistics.

Government Budgets

The new budgets which have come into force, or have taken shape, in the period under review are summarized in Table 9, together with figures for the preceding years. Though the definitions used are not exactly comparable as between countries, and the forecasts for the year ahead may be more firm in one country than in another, the figures are probably sufficiently reliable to provide a general impression of present trends.

In the majority of countries, the rate of growth of military expenditure reached a maximum around 1952, and this expenditure is now levelling off. Only modest increases, and in some countries even absolute decreases, are planned for the fiscal year beginning in 1954. The United Kingdom is a major exception in planning a considerable further increase in defence expenditure.¹

When military outlay was rising rapidly, civil expenditure also rose. In western Germany,² Italy, the Netherlands, Norway and Sweden the increase in total expenditure was in fact more than twice that in defence expenditure. During the same period, all the countries exerted a major effort to raise tax revenue. In general, tax revenue increased enough to pay for most of the additional expenditure. Switzerland was the only country where taxation (measured, in this case, by averaging the two-year tax-collection cycle) scarcely increased.

Except in Italy, the present levelling-off of defence expenditure is reflected in a parallel movement of total Government expenditure. The Italian draft budget envisages that a small decline in defence expenditure will be greatly outweighed by new additions to civil expenditure. In Germany and Sweden, only a small increase in total expenditure is planned and in Belgium, France, the Netherlands, Norway and Switzerland, even a decline is foreseen. In the United Kingdom, civil expenditure is expected to increase with that on defence.

In this new situation, several countries envisage a less severe tax policy. A "little tax reform", involving some alleviations in income tax and *Gewerbesteuer*, has just come into force in Austria. In Germany, significant reductions of the income tax rates are under discussion. In Sweden, where the revenue from direct taxation has been increasing very rapidly, a future revision of the tax system, possibly

¹ The increase over the amount originally estimated for defence expenditure in 1952/53 is, however, much less. Actual expenditure was well below the estimate in 1952/53.

² For western Germany, occupation costs are, for the purpose of this discussion, considered as military expenditure.

involving some reduction in the tax burden, was suggested in the last Budget speech. In some countries, taxes are being changed with a view to stimulating investment. The British and French innovations in this field were described in the last issue of this *Bulletin*. In May 1954, the Belgian Cabinet proposed to grant tax exemptions for reinvested profits. By contrast, in Italy the Government is searching for additional sources of taxation to finance increasing public expenditure. The introduction of a tax on corporate profits and net worth is under discussion in the Parliament and there are projects for a new tax on advertising and for a strengthening of existing taxes on gambling.

If budget forecasts can be trusted, the proportion of total expenditure covered by tax receipts will in the coming year remain approximately unchanged in France, the Netherlands and Norway, decline in the United Kingdom, and increase in the rest of the countries considered. Such forecasts are, of course, subject to revision, and the voting of additional budgets in the course of the fiscal year is a normal practice in some countries. In France, it is already clear that both expenditure and tax receipts will considerably exceed the voted budget. In Italy, the forecast of tax revenue may this time have been less conservative than that of expenditure, and the deficit may therefore turn out to be larger than foreseen in the draft budget.

The British Government appears to be seizing the opportunity offered by the favourable balance-of-payments position to foster some expansion of domestic demand. It is somewhat perplexing that western Germany should be found in the opposite group of countries with a rather cautious budget. In view of the heavy surplus in western Germany's foreign account, it might have been thought that a mildly expansive budgetary policy would be justified.

On the other hand, the efforts to keep under control the budget deficits in Italy, Sweden and Norway are easily understood against the background of the more tense balance-of-payments situation in these countries.

Wage Policy

Wages have increased moderately in some countries since the beginning of 1954. In the United Kingdom, wage increases have been obtained by two large groups, the railwaymen and the engineering workers, but the claim for an increase of agricultural wages, whose movements greatly influence those of other rural workers, was turned down. As reported in the last issue of this *Bulletin*, an increase amounting to

Table 9
STATE REVENUE AND EXPENDITURE IN NINE EUROPEAN COUNTRIES
Central Government Budgets

Country and currency	Financial year	Total expenditure <i>a c</i>	of which : Defence <i>b c</i>	Current revenue <i>d</i>	of which : Tax receipts	Percentage of total expenditure covered by tax receipts
Belgium (billion francs)	1950 B	75.66	7.91	63.42	55.38	73
	1951 B	81.39	13.03	76.77	70.41	87
	1952 B	95.50	19.72	77.64	70.19	74
	1953 C	99.44	20.70	80.46	73.13	74
	1954 E	95.64	18.30	79.21	72.01	75
France (billion francs)	1950 B	2 423	476	1 908	1 638	68
	1951 B	2 912	806	2 365	2 072	71
	1952 B	3 656	1 257	2 746	2 426	66
	1953 B <i>e</i>	3 773	1 263	2 951	2 590	69
	1954 D	3 695 <i>f</i>	1 110	2 824	2 545	69
Western Germany (billion DM)	1950/51 B	12.61	4.65	12.35	9.85	78
	1951/52 B	20.87	7.92	19.52	16.12	77
	1952/53 B	23.10 <i>g</i>	7.89	22.17	19.28	84
	1953/54 D	26.87 <i>h</i>	9.61	24.51 <i>h</i>	20.88	78
	1954/55 D	27.17	9.41	25.15	22.18	82
Italy (billion lire)	1950/51 B	1 889	478	1 339	1 249	66
	1951/52 B	2 135	515	1 607	1 504	71
	1952/53 B	2 304	597	1 753	1 640	71
	1953/54 D	2 153	548	1 794	1 709	79
	1954/55 E	2 355	544	2 024	1 915	81
Netherlands (million guilders)	1950 B	4 142	925	4 438	4 006	97
	1951 B	4 478	1 000	5 204	4 590	103
	1952 B	4 758	1 206	5 423	4 651	98
	1953 C	5 775	1 432	5 084	4 613	80
	1954 E	5 691	1 426	4 770	4 482	79
Norway (million kr.)	1950/51 A	2 787	496	3 110	2 644	95
	1951/52 A	3 185	699	3 699	3 241	102
	1952/53 A	3 925	1 017	4 256	3 685	94
	1953/54 D	4 114	1 177	4 009	3 575	87
	1954/55 E	3 998	1 002	4 013	3 509	88
Sweden (million kr.)	1950/51 A	5 938	1 255	5 821	5 042	85
	1951/52 A	6 988	1 605	7 507	6 660	95
	1952/53 A	8 588	1 944	7 808	6 837	80
	1953/54 D	9 389	2 125	8 159	7 101	76
	1954/55 E	9 428	2 161	8 517	7 627	81
Switzerland (million francs)	1950 A	1 530	505	1 831	1 530	100
	1951 A	1 741	666	1 664	1 401	81
	1952 A	2 068	880	1 803	1 538	74
	1953 A	1 847	775	1 875	1 517	82
	1954 D	1 774	753	1 809	1 543	87
United Kingdom (million £)	1950/51 A	3 389	796	3 933	3 730	110
	1951/52 A	4 204	1 358	4 401	4 179	99
	1952/53 A	4 521	1 583	4 431	4 282	95
	1953/54 A	4 483	1 492	4 368	4 178	93
	1954/55 D	4 739	1 656	4 533	4 243	90

Source : Budgetary documents.

NOTE. — A. Closed accounts
B. Provisional results
C. Revised estimates
D. Voted budget
E. Draft budget

a Excluding, wherever possible, redemption of the public debt and other transfer payments to capital account.

b For Italy, Sweden and United Kingdom, civil defence expenditure has been added; for Germany, occupation costs and related expenses.

c For previous years, see Table 66 of the *Economic Survey of Europe in 1950*.

For Italy, however, the new figures refer to "liabilities incurred" instead of to cash payments.

d Excluding receipts derived from American aid, with the exception of Germany. (In the United Kingdom budget accounts, American aid is directly deducted from expenditure.)

e Results as on 31 March 1954.

f Including "investissements débudgétisés".

g Including 0.6 billion DM for the partial coverage of previous years' deficit.

h Excluding the contribution of the extraordinary budget to the ordinary budget (0.98 billion DM).

only one per cent of the total wage bill was granted in France, but there was a more substantial increase in the Netherlands even if the simultaneous rise in controlled rents is taken into account. In Norway and in Denmark the biennial wage negotiations resulted in a moderate increase. In Sweden, on the other hand, the bulk of wage agreements were renewed without change.

On the whole, the pressure for higher wages seems at present to have abated in western European countries, with the important exception of Italy. In Italy, the largest trade unions continue to press for further advances on the increase granted in June, and the dispute started over a year ago continues in rounds of short local strikes.

The data on the movement of real industrial earnings and of real output in industry over the past five years given in Table 10 shed light on the background of the Italian wage situation. The figures are defective, particularly those for output per man-hour, which are the ratio of industrial production and employment series which are seldom strictly comparable, and when this ratio is related to hourly earnings further errors

Table 10

MOVEMENT OF INDUSTRIAL EARNINGS
AND OUTPUT IN FIVE EUROPEAN COUNTRIES

Fourth quarter 1950 = 100

	Fourth quarter			
	1949	1951	1952	1953
<i>France</i>				
Real hourly earnings ^a .	95	113	112	117
Output per man-hour . .	95	108	112	113
<i>Western Germany</i>				
Real hourly earnings . .	86	102	109	115
Output per man-hour . .	88	107	113	118
<i>Italy</i>				
Real hourly earnings . .	103	104	106	107
Output per man-hour . .	91	107	111	125
<i>Sweden</i>				
Real hourly earnings . .	98	103	114	117
Output per man-hour . .	94	103	107	116
<i>United Kingdom</i>				
Real hourly earnings . .	100	99	99	103
Output per man-hour . .	96	98	98	104

Sources: Industrial production, employment in industry and cost of living: Appendix Tables I, IX and XX. Wage data and hours worked: national statistics. For Germany, the official index of productivity has been used directly.

^a Wage rates adjusted for overtime.

may be involved. But even allowing for statistical errors,¹ it appears that there is a difference between developments in Italy and in the other countries shown in the table. In the other countries real earnings seem to have followed fairly closely the increase in output per head, be it moderate as in the United Kingdom or large as in western Germany. In Italy real wages, while increasing, have risen less fast than output per man.²

This development helps to explain the tenacity of present wage claims. On the other hand, it has contributed to keeping down consumer demand, thus strengthening the balance of payments and easing the strains arising from high investment expenditure.

The relation between wage policy and national production is an issue for discussion in other countries also. Wherever there is some "stickiness" in the response of prices to changes in costs, the share of wages in the national income and the pressure of domestic demand are clearly influenced by movements in money wages. In western Germany, for example, the wage expansion which has taken place, together with the growth of credit for private investment, has been the major factor helping to raise domestic demand, while budgetary policy has been rather orthodox. But the very large trade surplus (not to mention the problem of unemployment) might suggest that domestic demand might safely be allowed to rise even faster, with benefit to both western Germany and the rest of western Europe. Despite the already rapid increase of the level of real wages, there may yet be scope for more expansion in this and other fields.

In France, although the present level of national output is unsatisfactory, there is no such reserve for expansion in the shape of a massive balance-of-payments surplus as in western Germany. In fact, one of the difficulties in the present economic situation

¹ The increase in average output per man-hour in Italy may be overstated by the deficient coverage of the employment data. A similar trend, however, is shown by a study of particular industries, in which production and employment data are more closely comparable. See the article by A. Rinaldi and G. Sacco in *Produttività—Rivista mensile del Comitato Nazionale per la Produttività*, April 1954, pages 382-387.

² The widening gap between the two series partly reflects a rise of the Italian cost of living (at least, as measured by the official index) relative to wholesale industrial prices, contrary to what seems to have happened in the other countries shown in the table. This implies that, even had the Italian industrial worker obtained a constant proportion of the value of his gross output, his real earnings would nevertheless have increased more slowly than industrial output. It is also possible, though the proposition is difficult to test, that the ratio of wages to profits happened to be "abnormally" high in Italy soon after the war, and that the subsequent change is only a return to a more "normal" relationship. Finally, it seems that the proportion of gross profits taken by taxation has increased.

of France is that there is, at one and the same time, a need for strengthening home demand, so as to arrive at a fuller utilization of existing resources, and a need for strengthening the export position by appropriate measures for improved competitiveness in foreign markets. The problem of formulating a

policy which effectively meets both of these requirements is not an easy one, although the comfortable supply situation for agricultural products should help. It is suggested in the recent report of the *Commission des comptes de la Nation* that an increase in wages is now desirable as a means to stimulate activity.